
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEYES.

Alicia Segovia Marco

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Fecha de finalización del trabajo: enero de 2015

ÍNDICE

1. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

2. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

2.1 INTRODUCCIÓN: ORIGEN HISTÓRICO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

2.2 LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

3. RELACIÓN ENTRE TÉCNICA LEGISLATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

4. EL ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

4.1 ELEMENTOS DEL ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

4.2 LAS DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA DEL CONSEJO DE MINISTROS

4.3 UNA NORMA QUE SIRVE DE GUÍA EN LA ELABORACIÓN DE NORMAS

5. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1 LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.2 LAS LEYES QUE INCURREN EN MALA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL JUICIO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

6. LA LEGISLACIÓN MOTORIZADA

7. UN BUEN EJEMPLO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA: EL CÓDIGO CIVIL COMO SÍMBOLO DE LA EXCELENCIA LEGISLATIVA:

8. CONCLUSIONES

Este artículo se publica en reconocimiento a la labor diaria de quienes producen las primeras palabras de los textos de anteproyectos de leyes, que después de su tramitación parlamentaria, son normas. Los autores materiales de los artículos y quienes los revisan para que sean acordes con la Constitución, tienen en sus manos una importante función lingüística y de creación de un sistema lógico del Derecho que no puede pasar desapercibida.

El presente trabajo tiene por objeto poner de manifiesto la importancia de la Técnica Legislativa y resumir el análisis que ha de verificarse cuando la administración comienza la elaboración de una norma de rango legal, para que el contenido de la misma no adolezca de defectos técnicos, de comunicación y lenguaje, usualmente desatendidos.

El artículo también se detiene en el análisis de la constitucionalidad de los aspectos técnicos, pues en ocasiones el Tribunal Constitucional se ha pronunciado declarando inconstitucionales normas por razón ese tipo de defectos, con consecuencias indeseables sobre el principio de seguridad jurídica¹.

1. LA TÉCNICA LEGISLATIVA

¹ El presente artículo resume gran parte del trabajo elaborado para el Master de Técnica Legislativa que se imparte en la Universidad de Castilla-La Mancha, pero añade la perspectiva práctica que requiere un estudio orientado a quienes elaboran las leyes y a quienes las revisan.

1.1 La Técnica Legislativa, con mayúsculas, puede concebirse como una rama del Derecho, y a juzgar por la cantidad de órganos y de procedimientos existentes para controlarla, cuenta con numerosas ramificaciones en la Administración.

Según algunos autores² es, en efecto, una rama del Derecho, que analiza el lenguaje o comunicación incorporados a textos obligatorios.

Siguiendo al Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, en su excelente artículo “Técnica Legislativa y Función Consultiva”, se puede estudiar la Técnica Legislativa desde tres puntos de vista: (i) desde la perspectiva del sujeto normador, el que, con la pluma en la mano, escribe los artículos de una norma; (ii) desde el punto de vista del objeto normativo, el texto en un sentido estático; (iii) y en tercer lugar, desde el punto de vista de las acciones normativas, que estudia las normas con un análisis dual, pues revisa tanto lo estático como lo dinámico, enfatizando sus distintas fases de vida: la producción, la intelección, la aplicación y la ejecución.

1.2 Desde cualquiera de los tres acercamientos, la Técnica Legislativa cobra una especial importancia:

(i) Cuando respondemos a quién hace las normas, en su acepción más básica (sin apelar a la soberanía nacional ni al trabajo de las Cámaras Legislativas), estamos definiendo el origen de las mismas, la autoría de las palabras seleccionadas. En el caso de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ese trabajo de producción normativa reside en los técnicos, personal funcionario de alto conocimiento jurídico, perteneciente a las Asesorías Jurídicas y en su caso, a los técnicos por razón de la materia de la norma. Son numerosas las ocasiones, también, en las que los Letrados integrantes del Gabinete Jurídico participan en ese primer paso de creación de un texto que después, acabada la tramitación correspondiente, será Ley.

(ii) En segundo lugar, cuando nos detenemos en el objeto normativo, el texto en tanto que tal, descubrimos la importancia de la palabra y del lenguaje empleado,

² Véase. “Técnica Legislativa y Función Consultiva”, página 1: En una primera aproximación, suele concebirse la Técnica Legislativa como aquella rama del Derecho que tiene por objeto lograr la racionalidad de las normas jurídicas en cuanto que textos comunicacionales preceptivos”.

así como de la forma de expresión. En este estudio, del texto en cuanto que tal, se pueden encontrar errores materiales. La práctica demuestra que, pese a los múltiples controles, algunos acaban siendo publicados con el texto definitivo y entrando en vigor, siendo necesaria entonces una reforma legislativa con todos sus trámites para subsanarlos.

(iii) En tercer lugar, la perspectiva relativa a las distintas fases de la vida de una norma, nos permite saber si la Técnica Legislativa, la comunicación que la norma hace de lo que se quiere normar ha sido la correcta, pues así como interpreten su lenguaje los operadores jurídicos, así será de exitosa la norma.

1.3 Según el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 46/1990, 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 a la seguridad jurídica.

Pasaremos, por tanto, a estudiar, ese valor de la seguridad jurídica para el Derecho.

2. LA IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

2.1 Introducción: origen histórico de la seguridad jurídica.

2.1.1 El fundamento de la concepción de la seguridad como un principio jurídico está en la raíz de la convivencia humana. Se trata de la búsqueda de la estabilidad y el comportamiento previsible que permita vivir en paz. Si el ser humano necesita esa estabilidad y previsibilidad, es lógico que se plasme en el ordenamiento jurídico y que lo impregne por completo. No hay que olvidar que el Derecho puede entenderse como un “instrumento de resolución de conflictos sociales de forma pacífica” y para ello hay dos factores esenciales: la comunicación y la seguridad.

2.1.2 Los primeros conatos de liberalismo en la obra de John Locke³, las tesis de Rousseau⁴ sobre el contrato social o la búsqueda de Montesquieu⁵ de

³ John Locke ([Wrighton](#), [29 de agosto](#) de [1632](#) - [Essex](#), [28 de octubre](#) de [1704](#)).

⁴ Jean-Jacques Rousseau ([Ginebra](#), [Suiza](#), [28 de junio](#) de [1712](#) - [Ermenonville](#), [Francia](#), [2 de julio](#) de [1778](#)).

una separación de poderes que establezca un esquema social equilibrado, vinculan la necesidad innata del hombre de seguridad y certidumbre a la necesidad de que las estructuras sociales, la sociedad en la que se inserta y sus reglas del juego –el Derecho- también gocen de una estabilidad y seguridad que haga soportable la convivencia y la resolución de disputas y predecible la propia actuación. Ello redundaría en el propósito de la “conservación social”, que es la finalidad del Derecho, mantener la paz a través de la resolución de conflictos sociales de una manera reglada y común.

2.1.3 La senda de la búsqueda de la seguridad jurídica a través de la elaboración de textos normativos sistematizados, de acuerdo con las tesis filosófico-políticas de autores como los anteriormente citados, comienza a caminar con un paso firme de manera reciente. Se puede fechar este intento por vincular el Derecho o la norma a la seguridad jurídica en el proceso histórico que se inicia tras la Revolución Francesa⁶.

2.1.4 La Revolución Francesa posibilita el reconocimiento de los derechos, que se explicita en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En la misma se consagran dos valores político-constitucionales fundamentales: (i) el foco de atención sobre el “hombre” –concepto general de ser humano en el centro de la ley; (ii) y la ley como expresión de la voluntad popular y la soberanía de la nación.

Pero en esta Declaración se gestan también los principios que llegan hasta nuestros días: supremacía de la ley, garantía de la igualdad, protección frente al poder público (esencialmente entonces frente a los poderes feudales y el monarca), interdicción de la arbitrariedad, publicidad de las normas para el conocimiento general y el cumplimiento de las mismas...Los mecanismos de respeto de estos principios aseguran y confieren de seguridad jurídica al sistema.

⁵ Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu ([Château de la Brède](#), 18 de enero de 1689 - París, 10 de febrero de 1755).

⁶ Véase “La consagración del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789”, artículo por José O. López Oliva.

2.1.5 Por tanto, se puede considerar que en un sistema del que se pueda predicar la seguridad jurídica, se respetan una serie de principios esenciales que guardan una estrecha relación con dicha seguridad. Así lo ha entendido, como se verá a continuación, el Tribunal Constitucional Español.

2.1.6 Otro de los hitos fundamentales que apuntalan la seguridad jurídica como principio de los ordenamientos jurídicos occidentales, es la promulgación de la Constitución Francesa de 1791, donde queda reflejada la supremacía de la ley y se limita la “arbitrariedad” de que gozaban los monarcas absolutos.

2.1.7 Es esencial también en esta consolidación del principio de seguridad jurídica el proceso codificador que se inicia a raíz de la Revolución Francesa. La llamada “codificación napoleónica”. Y es con las redacciones de los primeros códigos civiles y penales, en los siglos XVIII y XIX, cuando en Europa comienza a vincularse la Técnica Legislativa con el principio de seguridad jurídica de manera consciente y deliberada. Como se verá en otro apartado, esta codificación caló en la tradición española con notable éxito en el caso del Código Civil.

2.2 La seguridad jurídica en la Constitución Española:

2.2.1 Dispone el artículo 9.3 de la Constitución Española lo siguiente:

“La Constitución garantiza 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, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

2.2.2 La seguridad podemos entenderla en sentido formal o general, como principio o en sentido restringido, como derecho subjetivo.

En sentido formal, supone que los ciudadanos, los sujetos a un régimen jurídico pueden predecir las consecuencias jurídicas de los propios actos.

En sentido restringido o en relación a los derechos fundamentales, se refiere a la seguridad personal como derecho subjetivo (Artículos 17, 24, 25 y 26 CE, entre otros).

2.2.3 Como principio, en un sentido formal, hay que buscar su definición por la doctrina constitucional:

2.2.4 La sentencia del TC 104/2000, de 13 de abril, menciona los principios que integran el artículo 9.3 de la CE -legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad, seguridad- y nos indica que no son compartimentos estancos, sino que cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en la medida en que sirven para promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político, artículo 1 de la CE).

2.2.5 La sentencia citada, 104/2000, dice, sobre el principio de seguridad jurídica que es **“la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”** (esta misma definición se desprende de las SSTC 27/1981, de 20 de julio, fundamento 10; 71/1982, de 30 de noviembre, fundamento 4; 126/1987, de 16 de julio, fundamento 7; 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento 10; 65/1990, de 5 de abril, fundamento 6; 150/1990, de 4 de octubre, fundamento 8; 173/1996, de 31 de octubre, fundamento 3; y 225/1998, de 25 de noviembre, fundamento 2).

2.2.6 Es decir, la seguridad jurídica implica:

(i) certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados;

(ii) expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho. Dado su interés, se cita el Auto del TC 71/2003, de 26 de febrero, el cual indica lo siguiente:

“hay que considerar que dicho principio también implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, F. 4).(…)”;

(iii) claridad del legislador sin confusión normativa.

2.2.7 Este último punto es el que nos va a ocupar el desarrollo del presente artículo. La claridad de las normas en su redacción y desde el punto de vista de la técnica de su elaboración.

2.2.8 En palabras del CONSEJO DE ESTADO, en su Memoria 1992: *“la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 CE significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Esas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho”.*

3. RELACIÓN ENTRE TÉCNICA LEGISLATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA

3.1 La Técnica Legislativa no goza de regulación constitucional o legal. No existe un precepto que defina qué significa y cómo respetarla. Por tanto, sólo a través de su vinculación con la seguridad jurídica en los términos reseñados, se puede llegar a comprender el valor constitucional que tiene.

3.2 Para ello se puede partir de la citada STC 46/1990 que analiza un recurso interpuesto por el Gobierno contra una norma autonómica. Las alegaciones expuestas por el Abogado del Estado en su recurso contra dicha norma autonómica incluyen precisamente la vulneración del principio de seguridad jurídica y son ilustrativas del contenido del artículo 9.3 CE:

(Antecedentes de Hecho, 2, e)):

“e) En cuanto a la infracción del principio de seguridad jurídica, tras citar las SSTC 116/1987 y 147/1986, afirma el Abogado del Estado que el artículo único de la Ley que se impugna vulnera el señalado principio, consagrado en el art. 9.3

de la Constitución, que **postula la exigencia de certeza y previsibilidad del Derecho y confianza en la racionalidad del legislador**. A una noción correcta de ordenamiento jurídico es inherente su carácter evolutivo, pero esta evolución ha de producirse dentro de una continuidad. Quiere con ello decirse que lo que contraviene a la seguridad jurídica en **el aspecto de certeza y confianza derivado de la continuidad y ordenada evolución del ordenamiento**, es que la *lex posterior* pretenda regular una situación como si la *lex prior* no hubiera existido, es decir, con una privación retroactiva absoluta de la eficacia constitutiva de la norma anterior; privación tan absoluta que pretenda lograr una situación igual a la que se habría producido si nunca se hubiera dictado la *lex prior*. Pero esta utópica reversibilidad perfecta está prohibida por la seguridad jurídica, ya que, si se le concediera derecho a existir, quedaría radicalmente desprotegida la confianza en el ordenamiento. **Nadie podría tener la más mínima seguridad -al tomar una decisión confiando en lo que la Ley vigente prescribe en ese momento- de que el legislador posterior no la nulificaría condenándola retroactivamente al más completo no ser, a la absoluta irrelevancia**. En este sentido, podría decirse que también en la sucesión de normas debe operar, como exigencia mínima de la seguridad jurídica, la vieja regla *facta pro infectis haberi non possunt* (lo hecho no puede considerarse como si no hubiera sido hecho).” [La negrita es nuestra]

Sobre ello resuelve el Tribunal Constitucional: (Fundamento Jurídico 4)

“Finalmente ha infringido también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) al generar una **situación de incertidumbre** jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular. La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe **perseguir la claridad y no la confusión normativa**, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe **huir de provocar situaciones objetivamente confusas** como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a **la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable**, cuáles las **consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas**. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y

debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo.” [La negrita es nuestra]

3.3 Otro ejemplo claro de relación entre el principio de seguridad jurídica y la técnica legislativa es el que aparece en la Sentencia del Tribunal Constitucional 150/1990: (Fundamento Jurídico 8):

*“La seguridad jurídica es, según reiterada doctrina de este Tribunal (SSTC 27/1981, 99/1987 y 227/1988), «suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad, sin perjuicio del valor que por sí mismo tiene aquel principio». En el presente caso son **los aspectos relativos a la certeza de la norma, entendida como previsibilidad sobre los efectos de su aplicación y a su retroactividad los que se hallan en cuestión.***

*Por lo que atañe al primero de ellos, hay que comenzar por recordar que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos **exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma.** En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene **el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas,** singularmente en un sector como el tributario que, además de regular actos y relaciones jurídicas en masa que afectan y condicionan la actividad económica global de todos los ciudadanos, atribuye a éstos una participación y un protagonismo crecientes en la gestión y aplicación de los tributos. Resulta inexcusable en este contexto el esfuerzo del legislador, tanto estatal como autonómico, por alumbrar una normativa tributaria abaricable y comprensible para la mayoría de los ciudadanos a los que va dirigida; **puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia. Sin embargo, lo anterior no conduce a considerar que las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, fundamento jurídico 8.º).***

En ambos casos se aprecia la importancia de esta relación de conceptos.

4. EL ANÁLISIS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

4.1 Elementos del análisis de Técnica Legislativa

4.1.1 Hay factores básicos a los que ha de atenderse, tanto cuando se elabora una norma como cuando se revisa la misma:

- a) La calidad lingüística
- b) La racionalidad lógica
- c) La congruencia normativa
- d) La coherencia teleológica
- e) La sistemática

4.1.2 La calidad lingüística está relacionada con el principio de que la ignorancia del Derecho no excusa de su cumplimiento y con la finalidad de alcanzar la comprensión del ciudadano. Si una norma no tiene una calidad que le permita ser clara y comprensible, de difícil manera va a ser cumplida. Es necesario, por tanto, que el autor de una norma y el sujeto que la revisa cuenten con un instrumento fundamental, que a menudo no se encuentra sobre sus mesas: el diccionario. Las Directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros, aprobadas mediante Acuerdo de 22 de julio de 2005, que se estudiarán en el apartado siguiente con más profundidad, dicen respecto del lenguaje:

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

Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido.

Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener una terminología unitaria a lo largo del texto (...)»⁷.

A continuación, las Directrices muestran ejemplos concretos, como el uso indeseable de la perífrasis “ser de aplicación” en lugar del simple verbo “aplicar”. Se concluye, por tanto, que la economía lingüística en la escritura normativa es un valor muy recomendable.

4.1.3 El resto de factores guardan más relación con el conocimiento del ordenamiento jurídico. Cuanto mejor se conocen las normas relacionadas con aquella que se está creando, la Constitución y la jurisprudencia sobre la materia, más racional, congruente y coherente será el texto de la Ley.

4.1.4 Es la sistemática tal vez la que más complejidad implica para quien elabora una norma, pues en la mayoría de las ocasiones, la propuesta de regular una serie de actividades o realidades o la finalidad política de actuar con un resultado, supone que se deban regular distintas materias sin conexión entre sí y por tanto, que los artículos que se redacten sean difíciles de encajar en un orden lógico y sistemático.

4.1.5 Todos estos factores entroncan directamente con la interpretación de la norma. Para ello, el Código Civil nos dice, en su artículo 3: *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en el que han de aplicarse, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*.

Es evidente que si la literalidad es acorde con el espíritu y finalidad y permite una comprensión del contenido de cada uno de sus artículos, facilitará la

⁷ Apartado IV. Criterios lingüísticos generales, 101. Directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros aprobadas por acuerdo de 22 de julio de 2005; publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005 de la Subsecretaría.

vida de la norma y su aplicación. Pensemos que las normas, tal y como se ha señalado en el apartado primero, tienen diversas fases y las fases de aplicación y ejecución requieren que la Ley, como cualquier texto, se entienda, tenga un lenguaje claro y sencillo y permita ser aplicado sin excesiva necesidad de interpretación.

4.2 Las Directrices de Técnica Normativa del Consejo de Ministros

4.2.1 Siempre ha de intentarse respetar las directrices de técnica normativa del organismo o administración creador de la norma y en su defecto seguir la referencia de las Directrices aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 22 de julio de 2005, publicadas por Resolución de 27 de julio de 2005 (en adelante, las Directrices).

4.2.2 En su introducción, las Directrices señalan la pretensión de homogeneizar criterios y formas de trabajo, lo cual facilita, sin lugar a dudas, la coherencia y congruencia del sistema y la calidad del ordenamiento jurídico.

4.2.3 No es objeto de este artículo crear unas directrices nuevas, pero sí se van a destacar algunos de los apartados de las Directrices que, fruto de la práctica de revisión y trabajo en el Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se consideran como muy necesarios en la elaboración de las normas:

a) ¿Por dónde empezar a escribir una norma?⁸: Según las Directrices, hay que ir, por este orden: “de lo general a lo particular”, “de lo abstracto a lo concreto”; “de lo normal a lo excepcional”; “de lo sustantivo a lo procesal”.

b) Si la norma es autonómica y tiene una normativa básica estatal, ¿se reproducen los artículos de la norma estatal o se hace una remisión a la norma estatal?

i. En cuanto a la reproducción de preceptos⁹: Si bien las Directrices se refieren a la reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias, se puede

⁸ La respuesta a esta pregunta la encontramos en el *Apartado I.- Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto; apartado a); punto 2. Contenido* de las Directrices.

tomar como referencia la consideración que hacen de que: “No es correcta la mera reproducción de preceptos legales (...) o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma”. En este mismo sentido, se verá a continuación cómo el Tribunal Constitucional rechaza la incorporación de artículos de competencia exclusiva o básica del Estado en leyes autonómicas, cuando se varía el texto del precepto estatal. Esta técnica de copia de preceptos también es condenada en numerosas ocasiones por los Consejos Consultivos regionales, que lo consideran, incluso cuando no supone una tacha de inconstitucionalidad, un mecanismo innecesario y que induce a confusión.

ii. En cuanto a las remisiones¹⁰: La primera regla es que “deberá evitarse la proliferación de remisiones” (punto 64.); la segunda regla importante es que “las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad”; y por último, “Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta”.

c) Otro aspecto importante, aparentemente banal, es la cita de leyes¹¹: Con frecuencia en las exposiciones de motivos de leyes autonómicas cuando se hace referencia a una ley estatal se intenta introducir ese adjetivo de “estatal”. Pues bien, se recomienda no variar el nombre de las leyes estatales y denominarlas como indican las Directrices, por ejemplo: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. En ningún caso: “Ley estatal 30/1992...”. Lo correcto es diferenciar la norma por su carácter autonómico y a las leyes estatales dejarles su nombre sin añadir adjetivos ni apelativos. De tal manera que la norma regional sea la “Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.

d) Por último ¿qué lenguaje usar?¹²: Ya se ha reproducido con anterioridad el contenido de las Directrices sobre este tema, pero ha de reiterarse, con la finalidad de

⁹ La respuesta a esta pregunta se encuentra en el Apartado I.- Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto; a); 4. Reproducción de preceptos de las Directrices.

¹⁰ Véase el Apartado I.- Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto; j); puntos 63.-67. de las Directrices.

¹¹ Véase el Apartado I.- Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto; k); puntos 73. y 74. de las Directrices.

¹² Véase el Apartado IV. Criterios lingüísticos generales, 101. de las Directrices.

que no se olvide: el lenguaje ha de ser claro y comprensible, culto pero no inaccesible y desde luego, han de evitarse expresiones excesivas o reiteraciones superfluas.

4.3.- Una norma que sirve de guía en la elaboración de normas

4.3.1 Como se ha indicado, la Técnica Legislativa no goza de regulación legal. Más allá de los diccionarios, las directrices de cada Administración y del sentido común, es difícil encontrar una guía para saber cuándo se está acertando en la producción de un artículo o una regulación.

4.3.2 Sin embargo, se encuentra en el ordenamiento jurídico una norma que parece ser consciente de su propia técnica y de la importancia de la misma: La Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC).

Ésta sobresale entre todas las normas por varios motivos: el primero, indudable, es que se trata de una de las normas más utilizadas del ordenamiento jurídico; el segundo, es que su aplicación es supletoria respecto de otras tantas normas procesales; el tercero es que una mala interpretación de sus preceptos puede constituir una vulneración, nada menos que de la tutela judicial efectiva.

4.3.3 La LEC, recoge en su Exposición de Motivos (apartado IV) algunos de los defectos en los que las normas caen y que el autor de la normativa ha de “rehuir”:

“En esta Ley se rehuyen por igual, tanto la prolijidad como el esquematismo, propio de algunas leyes procesales extranjeras, pero ajeno a nuestra tradición y a un elemental detalle en la regulación procedimental, que los destinatarios de esta clase de Códigos han venido considerando preferible, como más acorde con su certera y segura aplicación. Así, pues, sin caer en excesos reguladores, que, por querer prever toda incidencia, acaban suscitando más questiones problemáticas que las que resuelven, la presente Ley aborda numerosos asuntos y materias sobre las que poco o nada decía la Ley de 1881.

Al colmar esas lagunas, esta Ley aumenta, ciertamente, su contenido, pero no por ello se hace más extensa -al contrario- ni más complicada, sino más

completa. Es misión y responsabilidad del legislador no dejar sin respuesta clara, so capa de falsa sencillez, los problemas reales, que una larga experiencia ha venido poniendo de relieve.

Nada hay de nuevo, en la materia de esta Ley, que no signifique respuestas a interrogantes con relevancia jurídica, que durante más de un siglo, la jurisprudencia y la doctrina han debido abordar sin guía legal clara. Ha parecido a todas luces inadmisibile procurar una apariencia de sencillez legislativa a base de omisiones, de cerrar los ojos a la complejidad de la realidad y negarla, lisa y llanamente, en el plano de las soluciones normativas.

La real simplificación procedimental se lleva a cabo con la eliminación de reiteraciones, la subsanación de insuficiencias de regulación y con una nueva ordenación de los procesos declarativos, de los recursos, de la ejecución forzosa y de las medidas cautelares, que busca ser clara, sencilla y completa en función de la realidad de los litigios y de los derechos, facultades, deberes y cargas que corresponden a los tribunales, a los justiciables y a quienes, de un modo u otro, han de colaborar con la Justicia civil.

En otro orden de cosas, la Ley procura utilizar un lenguaje que, ajustándose a las exigencias ineludibles de la técnica jurídica, resulte más asequible para cualquier ciudadano, con eliminación de expresiones hoy obsoletas o difíciles de comprender y más liqadas a antiguos usos forenses que a aquellas exigencias. Se elude, sin embargo, hasta la apariencia de doctrinarismo y, por ello, no se considera inconveniente, sino todo lo contrario, mantener diversidades expresivas para las mismas realidades, cuando tal fenómeno ha sido acogido tanto en el lenguaje común como en el jurídico. Así, por ejemplo, se siguen utilizando los términos «juicio» y «proceso» como sinónimos y se emplea en unos casos los vocablos «pretensión» o «pretensiones» y, en otros, el de «acción» o «acciones» como aparecían en la Ley de 1881 y en la jurisprudencia y doctrina posteriores, durante más de un siglo, sin que ello originara problema alguno.

Se reducen todo lo posible las remisiones internas, en especial las que nada indican acerca del precepto o preceptos a los que se remite. Se acoge el

criterio de división de los artículos, siempre que sea necesario, en apartados numerados y se procura que éstos tengan sentido por sí mismos, a diferencia de los simples párrafos, que han de entenderse interrelacionados. Y sin incurrir en exageraciones de exactitud, se opta por referirse al órgano jurisdiccional con el término «tribunal», que, propiamente hablando, nada dice del carácter unipersonal o colegiado del órgano. Con esta opción, además de evitar una constante reiteración, en no pocos artículos, de la expresión «Juzgados y Tribunales», se tiene en cuenta que, según la legislación orgánica, cabe que se siga ante tribunales colegiados la primera instancia de ciertos procesos civiles.»

Un detenido estudio de esos párrafos, en consonancia con las Directrices, puede constituir una buena guía a la hora de empezar a escribir artículos de un texto legal.

a) La LEC alude a uno de los problemas que con mayor frecuencia aquejan a los redactores de normas cuando éstos trabajan en la Administración, es decir, cuando el texto es un Anteproyecto de Ley: *“caer en excesos reguladores, que, por querer prever toda incidencia, acaban suscitando más cuestiones problemáticas que las que resuelven”*. En efecto, un texto destinado a convertirse en Ley, no es un Decreto y por tanto, no ha de regular hasta la extenuación todas las menudencias de una realidad. Si bien en nuestro Derecho no existe reserva reglamentaria, es conveniente que la Ley no sea tan prolija y extensa que acabe resultando impracticable. Ello no quiere decir, como también destaca la LEC, que la norma legal sea incompleta. Debe lograrse un equilibrio entre la necesidad de regular una realidad en una sola Ley y que ésta no se convierta en una suma de Decretos y Órdenes.

b) El lenguaje de la LEC, como explica su exposición de motivos, es natural. Juicio y proceso son sinónimos, como también lo son pretensión y acción. Sin perjuicio del uso de términos definidos o conceptos jurídicos y sin caer en la vulgaridad, se puede simplificar el lenguaje para facilitar la comprensión de la regulación.

c) Otro aspecto importante que ponen de relieve los párrafos extractados ya se mencionaba al hilo del estudio de las Directrices: reducir las remisiones internas.

d) También es importante denominar correctamente los artículos y sistematizar sus distintos apartados por numeración.

4.3 En este apartado se ha intentado realizar una aproximación a los defectos de Técnica Legislativa y a las reglas que los evitan, utilizando para ello

dos guías bien distintas: las Directrices de técnica normativa del Consejo de Ministros y la LEC.

5. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

5.1 Las Sentencias del Tribunal Constitucional

5.1.1 Una vez que se ha establecido que una buena Técnica Legislativa es crucial para preservar el principio de seguridad jurídica, pasaremos a citar algunos ejemplos de la doctrina constitucional.

Sin embargo, en este estudio encontramos un escollo y es la consideración que el propio Tribunal Constitucional hace de su labor con respecto a la Técnica Legislativa, dado que no la considera objeto de supervisión en sus Sentencias. Véase el pronunciamiento siguiente (STC 176/2011):

“Como hemos dicho, “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], razón por la cual, no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”(SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas “suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador” [STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].”

5.1.2 Las principales Sentencias del Tribunal Constitucional que abordan cuestiones relacionadas con la Técnica Legislativa son:

- STC 11/1981, de 8 de abril.
- STC 227/1988, de 29 de noviembre.
- STC 46/1990, de 15 de marzo.
- STC 150/1990, de 4 de octubre.
- STC 146/1993, de 29 de abril.

STC 150/1998, de 2 de julio.
STC 225/1998, de 25 de noviembre.
STC 118/1996, de 27 de junio.
STC 104/2000, de 13 de abril.
STC 274/2000, de 15 de noviembre.
Auto 71/2003, de 26 de febrero.
STC 136/2011, de 13 de septiembre.

5.2 Las Leyes que incurren en mala Técnica Legislativa y el juicio del Tribunal Constitucional.

a) Leyes de contenido diverso o leyes transversales: “de medidas fiscales, administrativas y del orden social”.

Las leyes de contenido diverso son con frecuencia denominadas como “de medidas fiscales, administrativas y del orden social” y abarcan una diversidad de materias, es decir, son transversales y no presentan homogeneidad en su contenido, sin perjuicio de que todas las “medidas” adoptadas persigan una misma finalidad o respondan a la misma política.

Normalmente, el análisis jurídico de revisión de estos textos es más eficiente cuando se crea un grupo de trabajo en el que cada uno se especializa en un bloque de la Ley. El problema se encuentra si las parcelas singularmente consideradas son correctas jurídicamente, pero el texto global no constituye una norma coherente. Al elaborar estas normas, los puntos débiles de la Técnica Legislativa son, como puede entenderse, la coherencia y la congruencia.

Sobre estas Leyes versan las SSTC 176/2011, de 8 de noviembre y 136/2011, de 13 de septiembre:

Objeto de la impugnación: *“El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto analizar, en primer lugar, la constitucionalidad de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre (RCL 1999, 3245 y RCL 2000, 606), de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los problemas de constitucionalidad que suscitan en el presente recurso contra la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de*

medidas fiscales, administrativas y del orden social, son, tal y como ponen de manifiesto las partes, prácticamente los mismos que plantearon en el recurso núm. 1390-1999 seguido contra la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que han sido recientemente resueltas en la STC 136/2011, de 13 de septiembre (RTC 2011, 136)".

En cuanto aquí nos ocupa, destacamos el análisis que el Tribunal hace de:

"e) La infracción del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) al tratarse de una Ley de contenido indefinido y sin objeto predeterminado, respecto de la que afirmamos que la norma impugnada tenía un objeto que, «aunque heterogéneo, está perfectamente delimitado en el momento de presentación del proyecto al Congreso de los Diputados, teniendo todos sus eventuales destinatarios (operadores jurídicos y ciudadanos) conocimiento del mismo mediante su publicación en el «Diario Oficial de las Cortes Generales», como finalmente tienen conocimiento del texto definitivo mediante su inserción en el «Boletín Oficial del Estado»» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, F. 9), tal y como sucede en este caso."

Y sobre ello prosigue el Tribunal Constitucional (Fundamento Jurídico 9):

*"En este sentido señala correctamente el Abogado del Estado, **no es suficiente para considerar inconstitucional la Ley 50/1998 el que se haya recurrido al expediente de utilizar un solo vehículo que ampare preceptos en muchas materias y sectores, por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente. Al hacerlo el legislador ha optado por la tramitación y aprobación simultánea de un conjunto de normas jurídicas cada una de ellas con su propia virtualidad y fuerza innovadora del ordenamiento jurídico, lo que en sí mismo no vulnera el art. 9.3 CE.** Y es que dicha forma de proceder podrá ser, en su caso, "expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional" [STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].*

(...)

En el caso analizado, los preceptos que acoge la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, son, en principio, claros, sin que ofrezcan especiales dificultades de

comprensión y entendimiento que puedan inducir a sus eventuales destinatarios a error o confusión. Y de existir, como se sostiene, era labor de los recurrentes identificar los concretos preceptos que adolecerían de semejante vicio y explicitar las razones por las que se considera que la duda sembrada entre sus potenciales destinatarios es insuperable y, por tanto, merecedora de una declaración de inconstitucionalidad. No habiéndolo hecho así los recurrentes sólo nos queda rechazar la denunciada vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)."

Cabe también citar aquí el Voto concurrente que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1390-1999:

"Pero además, en lo que implica la asunción de su potencialidad de mala técnica, creo que es en sí mismo rechazable. La complejidad política, social y económica de una sociedad desarrollada, tiene como natural correlación la existencia de un ordenamiento extenso y complejo. A su vez, los ritmos que gobiernan este tipo de sociedad dotan a muchas de sus normas de un contenido temporal, para adecuarse a las situaciones cambiantes. Por ello, las leyes transversales como la aquí enjuiciada son una respuesta parlamentaria a este tipo de realidad que es propia de nuestra época. Respuesta, que, además, dota de las garantías de la tramitación parlamentaria a los supuestos de cambio normativo, que de otro modo irían posiblemente por la técnica del decreto-ley. De aquí que la técnica de la transversalidad es la adecuada a la finalidad del legislador de abordar temporalmente la puesta al día de una serie heterogénea de leyes. Finalidad que, como es obvio, no corresponde enjuiciar, ni siquiera en términos de mera opinión a este Tribunal."

De lo anterior se deduce que las llamadas leyes de contenido diverso o transversales, que regulan un sinnúmero de materias, son constitucionales. Para algunos autores (y para el Tribunal Constitucional) son criticables desde el punto de vista de su mala Técnica Legislativa. Mientras, otros (como se ha visto en el voto particular reproducido) consideran que no cabe reproche sobre ellas, porque son una respuesta válida a una realidad propia de nuestra época.

Recientemente se han publicado numerosas normas donde, bajo un mismo hilo conductor, resultan modificadas o afectadas varias leyes vigentes. Por ejemplo:

Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales (Castilla-La Mancha). Esta norma se publica para realizar los cambios suficientes para alcanzar los objetivos fijados en el Plan de Garantías de los Servicios Sociales. Se trata, por ende, de una norma con un hilo conductor subyacente.

Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Se elabora con la finalidad de potenciar el trabajo a tiempo parcial como herramienta dinamizadora del mercado de trabajo y creadora de empleo, pero en el decreto-ley se incluyen aspectos relativos a la seguridad social o incluso al impuesto de sociedades.

b) Las Leyes tributarias:

En este punto ha de extremarse el control técnico. El artículo 9 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria, bajo la rúbrica *“Identificación y derogación expresa de las normas tributarias”* establece un mandato en clara sintonía con la seguridad jurídica y con el principio de la irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables y restrictivas de derechos individuales:

“1. Las leyes y los reglamentos que contengan normas tributarias deberán mencionarlo expresamente en su título y en la rúbrica de los artículos correspondientes.

2. Las Leyes y los Reglamentos que modifiquen normas tributarias contendrán una relación completa de las normas derogadas y la nueva redacción de las que resulten modificadas”.

Ello supone un límite de técnica legislativa claro, **de tal forma que si las Leyes llegan a tener un contenido tributario no identificado en su título y en la**

rúbrica de los artículos correspondientes, podrían verse afectadas de tacha de inconstitucionalidad por afectar al principio de seguridad jurídica en relación con el principio de legalidad y reserva de ley. Para evitarlo, siempre se aconseja que los expedientes de elaboración de normas con rango de Ley acompañen un cuadro expreso de derogaciones, así como de materias afectadas e índices de contenido.

c) Las Leyes de presupuestos:

Las Leyes de presupuestos son anuales y para su elaboración y revisión la Administración destina numerosos recursos humanos, dado que la materia que regulan es fundamental para la organización económica y estructural de la propia Administración.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las normas presupuestarias y la Técnica Legislativa en la STC 65/1990:

*“Aunque ciertamente **no cualquier regulación puede ser el contenido normativo constitucionalmente admisible de la Leyes de Presupuestos, pues aquélla ha de guardar una directa relación con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan** (STC [63/1986](#), fundamento jurídico 12; STC [65/1987](#), fundamentos jurídicos 4.º y 5.º; STC [134/1987](#) ni tampoco cabe descartar que **la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica, sin embargo la ahora cuestionada por este motivo por el Juez, referida precisamente al art. 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de 28 de diciembre de 1983, ya fue examinada por este Tribunal a propósito del recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1984 y resuelta por STC [65/1987](#). Y la doctrina allí sentada -aplicable también a la Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos para 1985 ahora cuestionada- es que la Constitución, en su art. 134.2, configura como núcleo de la Ley de Presupuestos un contenido mínimo, necesario e indisponible que ha de estar constituido por los Presupuestos en sentido estricto, esto es la previsión de ingresos y la autorización de gastos,***

*aunque tal contenido no es exclusivo y excluyente, pues **no impide que, junto a la configuración de las correspondientes partidas, la Ley que aprueba dichos Presupuestos establezca otras disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (excepción hecha de lo dispuesto en el apartado 7.º del mencionado art. 134) que guarden directa relación con los estados de autorización de gastos y de previsión de ingresos o con la orientación de la política económica en que se sustentan.***

Por tanto, las leyes de presupuestos, en aras de la seguridad jurídica, han de tener un contenido presupuestario o que guarde relación directa con dicha finalidad. La técnica de elaboración de las mismas ha de estar muy depurada, dado que, como se ha indicado, son un trabajo anual de la Administración.

d) Las Leyes que regulan Derechos Fundamentales:

Las Leyes que regulan Derechos Fundamentales tienen que respetar el “contenido esencial” de los mismos. Este “contenido esencial” es, como todo buen jurista sabe, el límite infranqueable para el legislador. Lo difícil es definirlo y para ello, en cada caso concreto, se requiere un estudio sosegado y profundo de las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre el Derecho Fundamental de que se trate, trabajo que se aborda en pocas ocasiones.

El artículo 53 de la CE exige una reserva de Ley y una protección del contenido del Derecho Fundamental, de manera que no resulte irreconocible una vez que sale de la órbita de la propia Constitución su regulación.

Con la reserva de Ley se persigue impedir que el ejecutivo realice cualquier tipo de regulación de los Derechos Fundamentales –lo que en la práctica no resulta nada sencillo, porque toda Ley acaba contando con un reglamento de desarrollo y el grado de su extensión e intensidad puede suponer un exceso y vulneración de esta reserva de Ley. La potestad reglamentaria se limita "a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia ley". [Así lo indica la STC 83/1984](#), de 24 de julio.

La segunda de las exigencias supone que el núcleo duro e inmutable de los Derechos Fundamentales que ha sido establecido constitucionalmente –y por los tratados internacionales y declaraciones de derechos en los que España es parte (artículo 10 de la CE)- es insoslayable. Sobre este contenido existiría un contenido accesorio o complementario cuya regulación admite diversas versiones o fórmulas. El concepto ha sido importado de la Ley Fundamental de Bonn (actualmente, la Constitución Federal o “Grundgesetz”) y sobre el mismo se suscitó un gran debate doctrinal.

El Tribunal Constitucional lo aclaró en algunas de sus primeras Sentencias, valga por todas la famosa [STC 11/1981](#), de 8 de abril. Así el Tribunal Constitucional define el contenido esencial como *"aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o, dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga". De ahí que el contenido esencial de un derecho se viole "cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección"*.

La buena Técnica Legislativa en este caso obliga al autor de una norma a estudiar el Derecho Fundamental sobre el que se está legislando y constriñe al legislador bajo el control, firme, del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. Son tantos y tan numerosos los pronunciamientos fruto de ese control que ha desarrollado el Tribunal Constitucional sobre las normas en atención a la protección de los Derechos Fundamentales, que resulta imposible aquí hacer mención a todas.

e) Las Leyes con regulación retroactiva:

La retroactividad produce un temor natural en el jurista. Por principio, se descarta introducir la retroactividad en una norma. Pero sin embargo, lo que está prohibido constitucionalmente es la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales (artículo 9.3

CE). Es decir, las normas sancionadoras favorables y el resto de normas no restrictivas de derechos individuales, pueden aplicarse con efectos retroactivos.

La retroactividad se usa en grado medio y mínimo con los límites del artículo 9.3 CE, pero no tiene cabida en un Estado de Derecho como retroactividad de grado máximo. La retroactividad de grado máximo es la que se aplica en los casos en los que el legislador ha pretendido hacer desaparecer la norma anterior como si nunca hubiera existido. Es la que Karl Larenz denomina en su monografía "*Derecho justo*" como retroactividad genuina, definiéndola como aquella en que la Ley interviene en unos hechos pertenecientes al pasado y ya liquidados. De esta forma, la norma se aplica tanto a la relación jurídica como a todos sus efectos. Así ocurrió con la Ley de 22 de septiembre de 1939, derogatoria de la Ley del Divorcio de 2 de marzo de 1932.

Por la riqueza en el estudio de esta cuestión sobre la retroactividad y del reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se ha de citar la STC 227/1988, de 29 de noviembre:

“En efecto, no hay retroactividad cuando una Ley regula de manera diferente y pro futuro situaciones jurídicas creadas con anterioridad a su entrada en vigor y cuyos efectos no se han consumado, pues, como este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones (SSTC 42/1986, de 10 de abril y 99/1987, de 11 de junio), una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y «afecta a situaciones agotadas» y «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad».”

f) Las Leyes de contenido sancionador:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común dedica el Título IX a la potestad sancionadora. Esta regulación se puede considerar omnicomprensiva de las exigencias constitucionales en materia de seguridad jurídica con respecto a las

normas sancionadoras y por tanto puede seguir como guía para el autor de una regulación de contenido sancionador.

En primer lugar, el artículo 127 plasma el principio de legalidad: *“La potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, con aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio y de acuerdo con lo establecido en este título y, cuando se trate de entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el título XI de la [Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#)”*.

Junto con esas previsiones se añade el obligado respeto al principio de irretroactividad (estableciéndose expresamente la retroactividad in bonus), la tipicidad, la responsabilidad, la exigencia de un procedimiento y de un órgano competente, la presunción de inocencia, el principio de proporcionalidad, la prescripción de las sanciones y la exigencia de la resolución motivada. En fin, sin ser el objeto del presente análisis, merece la pena citar estas exigencias que son las que la ley debe preservar y contener en su regulación de la potestad sancionadora, y el operador, la Administración, en el ejercicio de dicha potestad.

g) Las Leyes que contiene una calificación errónea de un precepto.

La calificación errónea de un precepto es un desliz de mala Técnica Legislativa. Ello se analiza en la Sentencia 225/1998:

“En este sentido, el Defensor del Pueblo cuestiona, en primer lugar, la licitud constitucional de la norma por su calificación como disposición transitoria, que considerara inadecuada e incluso impropia, pues, como se infiere de su sola lectura, se trata de un precepto legal que contiene una regulación de vigencia temporalmente incondicionada lo que puede inducir a la confusión de sus destinatarios con quiebra del principio constitucional de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 de la C.E. (...)

Esta tacha de inconstitucionalidad descansa en distintos argumentos jurídico-formales que conviene examinar separadamente:

A) Evidentemente, *el grado de acierto del legislador acerca de la naturaleza temporal o definitiva de la disposición legal impugnada y su calificación como norma de derecho transitorio no es per se elemento condicionante de su constitucionalidad, ni supone en su sola consideración individual, una quiebra del principio de seguridad jurídica reconocido en el art. 9.3 C.E. Calificar como transitoria una regulación jurídica de vigencia temporalmente incondicionada puede ser, en su caso, expresión de una mala técnica legislativa, mas de dicha circunstancia no cabe inferir de modo necesario una infracción del mencionado principio constitucional.* Ciertamente, no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes [SSTC 109/1987, fundamento jurídico 3º c); 226/1993, fundamento jurídico 4º; y 195/1996, fundamento jurídico 3º], ni puede aceptarse que la Constitución imponga, en relación con la configuración como norma de derecho transitorio del precepto que ahora nos ocupa, una solución única y exclusiva, suprimiendo por entero la libertad del legislador (cfr. SSTC 226/1993, fundamento jurídico 5º; y 164/1995). (...)

C) Finalmente, sostiene el Defensor del Pueblo que la operación normativa fraguada en el precepto impugnado supone una petrificación de la legislación electoral de aplicación a las elecciones canarias en beneficio de la mayoría existente en un determinado momento, pues, mediante su inclusión en el Estatuto de Autonomía, cuya modificación requiere poner en marcha un específico procedimiento de reforma agravado (mayoría absoluta) y complejo, y la ulterior remisión a una mayoría reforzada (dos terceras partes) del Parlamento Canario, se está limitando la propia competencia legislativa de la Asamblea Autonómica que, con arreglo a la Constitución, tiene competencia, en principio, para regular dicha materia de conformidad con el principio democrático de la mayoría. Esta "congelación" de la legislación electoral, salvaguardándola frente a ese modo ordinario de adopción de las decisiones legislativas que es el de la mayoría simple de la Cámara, convertiría al precepto en arbitrario y, por tanto, contrario al art. 9.3 C.E.

Bajo el anterior razonamiento se está cuestionando, en puridad, la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía pueda imponer mayorías

cuales para la normación legislativa de determinado objeto, incluso cuando éste, por su propia naturaleza, pueda justificar la sustracción a la regulación por mayoría simple, como es el caso de las reglas esenciales del sistema electoral. En este sentido, cumple recordar que, en el caso presente, la reforma de las "barreras electorales" fue propuesta por el propio Parlamento de Canarias en el proyecto de reforma elevado a las Cortes Generales, por lo que, si bien la elevación de las mismas era menor (5 por 100 para la regional y 25 por 100 para la local), no estamos ante una imposición unilateral ni ante una modificación introducida ex novo por las Cortes Generales en perjuicio del ejercicio de competencias constitucionalmente reconocidas a la Comunidad Autónoma de Canarias. Siendo ello así, ningún reparo puede existir para que el Estatuto de Autonomía de esa Comunidad Autónoma pueda, en tanto que "norma institucional básica" (art. 147.1 C.E.) y, por tanto, norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma, imponer una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa autonómica sobre la materia."

h) Las Leyes que contienen un precepto tautológico.

Es un supuesto estudiado en la Sentencia 118/1996: *"Obviamente, las tautologías podrán merecer censuras por poco esclarecedoras, superfluas o inadecuadas, pero no pueden dar base a una declaración de inconstitucionalidad"*.

i) Las Leyes que contienen omisiones.

Cuando una norma que regula una determinada materia "olvida" preceptos que son propios del objeto de su regulación, el ordenamiento jurídico establece mecanismos para que el mismo ordenamiento jurídico en el que se integra no sufra lagunas. La Ley puede tener lagunas, pero "el Derecho", no. Esta postura es coherente con los mecanismos que existen para integrar y completar el ordenamiento jurídico como: la aplicación de normas supletorias o la analogía. Por supuesto, siempre que no se trate de una materia objeto de reserva de ley, el sistema de fuentes permite también paliar estos olvidos u omisiones, aplicando normas de rango inferior para integrar una regulación o incluso, la costumbre. Eso sí, todas estas fórmulas de arreglar el "olvido" de la Ley, serían innecesarias si en la elaboración de la misma se hubiera respetado una buena Técnica Legislativa.

Especialmente consciente fue el constituyente de esta posibilidad de falta de regulación en las legislaciones autonómicas. En España, donde las Comunidades Autónomas han dado lugar a una gran proliferación normativa, no siempre han regulado con prontitud las materias. Para evitar situaciones de alegalidad o ausencia de regulación, la Constitución prevé que el derecho estatal será en todo caso supletorio del de las Comunidades Autónomas (artículo 149.3 CE). Hay que mencionar que esta previsión no opera a la inversa, pues la Constitución no ha considerado la posibilidad de que el derecho autonómico opere como supletorio en materias de competencia estatal y así lo ha ratificado el Tribunal Constitucional.

Distinta cuestión es si la omisión supone una vulneración de Derechos Fundamentales (el contenido esencial al que hemos hecho referencia con anterioridad) o no se respetan las exigencias del principio de legalidad, o se infringen otros principios o valores, en cuyo caso, se debería analizar desde el punto de vista de una tacha de inconstitucionalidad por vulneración de principios constitucionales.

j) Las Leyes que se remiten a otra Ley:

El uso de remisiones ha sido tratado al hilo de las Directrices del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y también al estudiar la Exposición de Motivos de la LEC. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las remisiones en la STC 146/1993:

El Abogado del Estado planteaba el siguiente problema de remisión de una norma autonómica (Antecedentes de Hecho 6, F):

“F) Por último, en el art. 22 de la Ley aragonesa se produce una remisión al art. 25 del Estatuto de la Radio y la Televisión que, en virtud de la Disposición derogatoria de la Ley 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, fue derogado al introducir un régimen jurídico distinto. Es obligado reconocer que tiene en este punto razón el Abogado del Estado, pero esta defectuosa técnica legislativa no supone un vicio de inconstitucionalidad,

<<contando este parlamento autonómico con medios a su alcance para su corrección>>.”

Sobre lo que resuelve el Tribunal Constitucional:

“6. Por último, del art. 22 de la Ley aragonesa que prescribe que el derecho de rectificación relativo a las informaciones radiodifundidas o televisadas se ejercitará en los términos establecidos por la normativa vigente sobre dicha materia, se recurre el inciso "y más concretamente por el art. 25 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión". Es patente que esta remisión, en ese concreto aspecto, al precitado Estatuto es desafortunada, puesto que aquella primera normativa específica fue posteriormente derogada de manera expresa por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, en virtud de su Disposición derogatoria única. Un distinto régimen jurídico que el Legislador autonómico pudo y debió conocer al aprobar en 1987 la Ley recurrida. Pero esta deficiente técnica legislativa -al introducir un precepto supérfluo y, además, con escaso acierto- no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal -"en los términos establecidos por la normativa vigente", se dice- y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación o de proceder a su regulación, algo que, sin duda, incumbe al Estado.

Tampoco desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 C.E. cabe apreciar la inconstitucionalidad del inciso del art. 22 de la Ley autonómica impugnado, por remitirse a una normativa estatal derogada.

Es cierto que dicho principio constitucional obliga al Legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990, fundamento jurídico 4º y 154/1989, fundamento jurídico 6º, entre otras); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el Legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de

la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el art. 22 de la Ley autonómica se remite cabe perfectamente y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la ratio de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.”

k) Las Leyes que reproducen preceptos.

La reproducción de preceptos ha sido analizada desde el punto de vista de las Directrices del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, concluyendo que es una técnica indeseable.

Del análisis de la doctrina constitucional se desprende que esta reproducción no produce inconstitucionalidad si la Comunidad Autónoma tiene competencias concurrentes con el Estado en la materia o si se limita a reproducir sin variación el precepto de la Constitución o de la Ley estatal. Pero puede derivar en inconstitucionalidad si la Comunidad Autónoma carece de competencias y varía el texto copiado, tal y como afirma la STC 150/1998:

“Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando, como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 (fundamento jurídico 8º), y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 (fundamento jurídico 4º, apartado b) y 147/1993 (fundamento jurídico 4º) como antes citamos, la <<simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas>>.”

2.LA LEGISLACIÓN MOTORIZADA

6.1 Se ha relatado al principio de esta exposición la estrecha relación entre el proceso codificador que consiste en la plasmación de normas por escrito y su publicación, que se inicia de manera irrevocable tras la Revolución Francesa, y el significado de la seguridad jurídica. Sin embargo, muchos autores modernos consideran que la deriva de la producción normativa ha excedido los términos de esa seguridad.

El profesor García de Enterría nos indica que *“de garante de la libertad hoy la norma escrita se ha convertido en una amenaza para esa libertad”*.

Este fenómeno se conoce con el término *“legislación motorizada”*, acuñado por Carl Schmitt¹³.

6.2 Inciden en el problema: (i) la proliferación de centros de producción normativa (Unión Europea, Estados, Comunidades Autónomas o Länder –en los países donde existe un sistema federal o una descentralización de parlamentos-, Entidades Locales...); (ii) la urgencia con la que se desarrollan nuevas necesidades por el ritmo vertiginoso del cambio social (las exigencias de regular las nuevas tecnologías, en constante cambio); (iii) los cambios en los gobiernos, puesto que se instaura una tendencia a deshacer lo hecho por los predecesores, sin vocación de continuidad o permanencia.

Sólo un proceso de reflexión y concurrencia de los titulares de la potestad legislativa y ejecutiva, así como un alto grado de exigencia por parte de los órganos de revisión y control de las normas, puede parar este progresivo deterioro del ordenamiento jurídico presente.

6.3 En la actualidad, España cuenta con órganos esenciales como el Consejo de Estado –o los Consejos Consultivos y órganos análogos en las Comunidades Autónomas- cuya labor principal consiste en ser el órgano

¹³ Carl Schmitt (Prusia, Imperio Alemán; 11 de julio de 1888 – ibidem, 7 de abril de 1985)

consultivo superior y evaluar las normas, incluyendo su cumplimiento de la técnica legislativa.

6.4 Así también existe en España la Abogacía General del Estado y los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas, cuyas funciones consultivas internas establecen una primera forma de control de los textos propuestos.

6.5 Proporcionando información relevante sobre la senda de la buena técnica legislativa y los órganos creados en los distintos países para tal fin, nos dice la Abogacía General del Estado al respecto:

*“Diversos sectores doctrinales han coincidido en la necesidad de convertir la Comisión en un flamante Consejo General de Legislación. Dado que el Ministerio de Justicia ejerce importantes y exclusivas competencias normativas en materia de Derecho civil, derecho mercantil, derecho penal y derecho procesal, y que la estructura organizativa interna de la Comisión responde perfectamente a este diseño, hubiera sido deseable que este órgano conociese, con carácter preceptivo aunque no vinculante, cualquier anteproyecto de ley o proyecto de disposición general que incidiese sobre los sectores jurídicos reseñados. **De esta forma, las iniciativas legislativas promovidas en fase gubernativa o administrativa - por el Gobierno o un Departamento ministerial - contarían con un filtro más para asegurar “el acierto, la legalidad y la oportunidad “de la norma proyectada, sumándose así a la practicidad de otros órganos consultivos como el Consejo General del Poder Judicial o del Consejo de Estado. Y nada impediría, por otro lado, que las propias Cortes Generales, soberanas en el ejercicio del poder legislativo, solicitasen informe - en este caso, con carácter discrecional y facultativo - de la Comisión por razón de su especialización y tecnificación.***

A parecidas conclusiones llegó la Comisión Especial para la reforma del ordenamiento jurídico económico, creada por Resolución de la Subsecretaría de Presidencia de fecha 6 de noviembre de 1995 (B.O.E. de 9 de noviembre de 1995), en cuyo informe final realizaba, en síntesis, la siguiente y original propuesta: constitución de un órgano central en la Administración General del Estado, a partir de la Comisión General de Codificación, que abarque todas las competencias de la actividad legislativa del Estado, inicie un proceso de unificación y recodificación,

especialmente en el ámbito del Derecho privado, y controle la técnica legislativa con carácter general.

La técnica legislativa, de escasa tradición en nuestro país, es una disciplina multiforme y ambivalente relativa a la calidad de las normas y que comprende diversos aspectos como el procedimiento de elaboración, el estilo y el lenguaje legal, la lógica y la sistemática, la forma y estructura, las técnicas de evaluación de la efectividad e integración en el ordenamiento jurídico, los sistemas de codificación y especialización, el uso de instrumentos informáticos, entre otras materias.

La mayor parte de los Gobiernos de países miembros de la Unión Europea han constituido organismos de alto nivel para ayudar en las funciones de planificación, dirección, coordinación y revisión del sistema normativo. Tales organismos están dedicados a fomentar la mejora de las futuras regulaciones y a reformar los procedimientos normativos con vistas a mejorar su eficiencia y efectividad. En consecuencia, todas las políticas normativas nacionales se están desarrollando en conjunción con la emergencia de estas organizaciones dedicadas a la gestión de procesos normativos.

En Inglaterra, se dedican a estos estudios el Royal Institute of Public Administration, el Office of Parliamentary Counsel, la Statute Law Society, el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, el Centro de Criminología y de Estudios Filosóficos y Sociológicos de la Universidad de Edimburgo, así como los centros socio-legales de la Universidad de Sheffield y de Oxford. En Bélgica hay que citar el Centrum voor Rechtssociologie de la Universitaire Faculteiten Saint-Ignatius de Antwerpen y la Facultad de Derecho de la Universidad de Lieja. En Holanda, la preocupación por la calidad de las leyes llevó al Ministerio de Justicia a la creación en su seno del Committee for the Review of Legislative Projects así como la General Legislation Policy División. En Francia, los estudios de técnica legislativa se realizan en la Ecole National d'Administration. En Italia puede citarse la creación de un Observatorio legislativo interregional, así como una Escuela de Ciencia y Técnica de Legislación. En Alemania, por último, hay que destacar los numerosos e importantes trabajos derivados tanto de la práctica parlamentaria como de la actividad académica.

En España, por el contrario, sólo cabe reseñar la experiencia del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) que se constituyó en el seno del Centro de Estudios Constitucionales y cuyo principal trabajo fue la publicación en 1989 del Curso de Técnica Legislativa. Como resultado de sus propuestas el Consejo de Ministros aprobó, en sus reuniones de fechas 26 de enero de 1990 y de 18 de octubre de 1991 respectivamente, el “Cuestionario de Evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros” y las “Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley”, hoy sustituidas por las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. A pesar de que en 1995 la Institución Libre de Enseñanza intentó centrar su curso en los estudios sobre Legística, tal iniciativa no prosperó.”

Por tanto, no cabe duda de que hay un interés y una preocupación por la técnica legislativa y por la producción normativa, tanto en los países del entorno como en España.

7. UN BUEN EJEMPLO DE PRODUCCIÓN NORMATIVA: EL CÓDIGO CIVIL COMO SÍMBOLO DE LA EXCELENCIA LEGISLATIVA

7.1 Para concluir este análisis, se quiere mostrar el mejor ejemplo de buena Técnica Legislativa de nuestro ordenamiento jurídico: el Código Civil.

7.2 Mientras que el Código Civil francés data de 1804, el Código Civil español es muy posterior, 1889. No obstante, a pesar de este retraso, la redacción del Código Civil es el primer paso en la excelencia de la Técnica Legislativa y un claro ejemplo de la dificultad de redactar una norma cuya aplicación perdure a pesar del paso del tiempo. Esta codificación española es cumplimiento del mandato de la Constitución de Cádiz de 1812, que en su articulado contenía la previsión de que: *“El Código civil, el criminal y el de comercio serán unos mismos para toda la Monarquía”*.

En los años 1813 y siguientes se sucedieron las comisiones codificadoras y los proyectos hasta 1846 en que se presentó ante el Gobierno *el proyecto de Código civil de 1851*, cuyo máximo artífice fue García Goyena. Este proyecto no

llegó a ser ley debido a la oposición realizada por los defensores de los derechos forales.

La Constitución de 1868 insistió en la necesidad de redactar un Código Civil único y de esta forma, por Decreto de 2 de febrero de 1880, se reanuda el trabajo y se solventa el problema foral incluyendo un representante de cada región foral en la Comisión de Códigos con el encargo de redactar una *Memoria* sobre las instituciones de Derecho foral que debían conservarse en sus respectivas regiones.

Es la batuta maestra de Alonso Martínez, Ministro de Gracia y Justicia, bajo la que se finaliza el trabajo que llega hasta nuestros días, presentando al Senado en 1881 un proyecto de Ley de Bases para la formación del futuro Código Civil. Aún así, este proyecto tampoco fue aceptado. Un cambio de Gobierno supone que la aprobación pase al nuevo Ministro de Justicia, D. Francisco Silvela, quien presentó al Senado en 1885 un segundo proyecto de Ley de Bases. Éste se aprobó, siendo de nuevo Ministro Alonso Martínez, y fue la *Ley de Bases de 11 de mayo de 1888*. Es el antecedente próximo y básico del Código civil vigente. El texto definitivo del Código Civil se publicó en la *Gaceta de Madrid* por Real Decreto de 6 de octubre de 1888, entrando en vigor el 1 de mayo de 1889.

Aún sobre este texto cuya elaboración había sido tan cuidadosa y sobre la que habían trabajado múltiples expertos juristas a lo largo de 800 años, se advirtieron una serie de defectos que fueron corregidos por ley de 26 de mayo de 1889, promulgando una nueva edición por Real Decreto de 24 de julio de 1889, entrando en vigor el 27 de julio de 1889.

7.3 Esta procelosa redacción y producción del texto codificado ha sido descrita por dos motivos: (i) el primero porque el texto sigue en vigor en nuestros días, con un articulado en gran parte original y sin modificaciones, lo cual refleja el éxito de su aplicación; (ii) y en segundo lugar, porque el proceso de elaboración contrasta con la velocidad de las normas actuales y la dispersión normativa a la que se llega en nuestros días.

Los hombres del siglo XIX español tenían claro que esa dispersión normativa, a pesar de las diferencias o particularidades territoriales o de la materia tratada, debía reducirse a un texto único, codificado y atemporal y sobre todo, útil.

En palabras del propio Alonso Martínez, **poner fin a la imagen del caos.**

CONCLUSIONES

1.- Este artículo ha pretendido exponer el concepto de Técnica Legislativa y el concepto de seguridad jurídica, poniéndolos en estrecha relación. Se ha definido la Técnica Legislativa destacando su objeto: “detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo a la seguridad jurídica”. Se ha definido la seguridad jurídica conforme a su origen histórico, la regulación constitucional y a las Sentencias del Tribunal Constitucional. Se ha determinado la influencia que la Técnica Legislativa tiene sobre el principio de seguridad jurídica y cómo los defectos de técnica pueden socavar el principio.

2.- Se han puesto de manifiesto cuáles son los principales elementos a tener en cuenta en el análisis de la Técnica Legislativa: a) La calidad lingüística; b) la racionalidad lógica; c) la congruencia normativa; d) la coherencia teleológica; e) la sistemática.

3.- Se han resumido y destacado los consejos que aportan las Directrices de Técnica Normativa del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, así como las buenas recomendaciones que se pueden extraer de la Exposición de Motivos de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

4.- A continuación se ha realizado un cuadro de Sentencias del Tribunal Constitucional que han servido de guía al trabajo y que pueden ser útiles para aplicar dicha doctrina a los casos prácticos que los productores de normas y los revisores de normas se encuentren a lo largo de su labor.

5.- Se han enumerado, siguiendo los principales estudios sobre la materia y la doctrina constitucional, aquellas tachas o defectos técnicos que sufren las Leyes.

6.- Se ha hecho alusión a las quejas sobre la legislación motorizada, que impera durante el siglo XX y el XXI y cómo tiene una tendencia creciente, expansiva y peligrosa para el principio de seguridad jurídica. Se han añadido comentarios de la Abogacía del Estado a la existencia de órganos de control como comisiones codificadoras o de técnica legislativa.

7.- Finalmente se ha hecho una breve referencia a una buena práctica legislativa que ha de servir de ejemplo: el Código Civil español como símbolo de la excelencia legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

1. “Técnica Legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional”. Tomás Vidal Martín. Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Castilla-La Mancha. Publicado por UNED.

2. “Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control de constitucional de la calidad de las leyes?”. Piedad García-Escudero Márquez. Letrada de las Cortes Generales. Catedrática acreditada de Derecho Constitucional. Publicado por Civitas Thomson Reuters.

3. “Técnica legislativa y función consultiva”. Ignacio Granado Hijelmo. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja.

4. “Elementos anafóricos en las sentencias actuales: los adjetivos deverbales de participio”. José Antonio González Salgado. Asesor lingüístico de Uría Menéndez. Publicado por Uría Menéndez. Disponible on line.

5. “La consagración del principio de seguridad jurídica como consecuencia de la Revolución Francesa de 1789”. José O. López Oliva. Accesible on line.

6. Memoria del Consejo de Estado. Año 1992.

7. Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.