

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO LEGISLATIVE DRAFTING IN THE UNITED KINGDOM

Fruela RÍO SANTOS
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

Fecha de recepción del artículo: abril 2026
Fecha de aceptación y versión final: junio 2026

RESUMEN

La técnica legislativa en el Reino Unido no puede entenderse como un simple conjunto de reglas de estilo, porque se inserta en una estructura institucional y procedimental más amplia que condiciona la calidad de la ley. Este trabajo examina esa estructura a partir de las principales fuentes oficiales y doctrinales sobre el proceso de elaboración normativa británico. En primer lugar, analiza la organización de la función de redacción legislativa, con especial atención al papel de la Office of the Parliamentary Counsel en Westminster y a los servicios de redacción de las jurisdicciones descentralizadas. En segundo lugar, estudia el recorrido que lleva desde la definición de la policy hasta el texto del Bill y, finalmente, del Act, incluyendo la relevancia de las instrucciones de redacción, la consulta, el escrutinio prelegislativo y los mecanismos gubernamentales de control de calidad. Sobre esa base, el trabajo examina los principales criterios técnicos que orientan la legislación británica: claridad, accesibilidad, estructura, coherencia, lenguaje llano y neutro, definiciones, remisiones, tratamiento de las modificaciones sucesivas y consolidación del derecho vigente. Finalmente, presta atención específica a la centralidad de la legislación delegada, a las tensiones que genera para el equilibrio entre Parlamento y Gobierno y a las enseñanzas que el modelo británico ofrece, con cautela, para el debate español sobre la calidad normativa.

Palabras clave: técnica legislativa, calidad normativa, Reino Unido, Office of the Parliamentary Counsel, legislación delegada, proceso legislativo.

ABSTRACT

Legislative drafting in the United Kingdom cannot be understood as a mere set of stylistic rules, since it operates within a broader institutional and procedural framework that conditions the quality of legislation. This article examines that framework through the main official and scholarly sources on the British legislative process. It first analyses the organisation of the drafting function, with particular attention to the Office of the Parliamentary Counsel at Westminster and to the drafting services operating in the devolved jurisdictions. It then studies the path from policy formulation to the text of the Bill and, ultimately, the Act, including the relevance of drafting instructions, consultation, pre-legislative scrutiny and governmental quality-control mechanisms. On that basis, the article considers the principal technical criteria that shape British legislation: clarity, accessibility, structure, coherence, plain and gender-neutral language, definitions, cross-references, the management of successive amendments and the consolidation of the law. Finally, it pays specific attention to the centrality of delegated legislation, to the tensions it creates for the balance between Parliament and Government, and to the cautious lessons that the British model may offer for current Spanish debates on legislative quality.

Keywords: legislative drafting; legislative quality; United Kingdom; Office of the Parliamentary Counsel; delegated legislation; legislative process.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL REINO UNIDO. 1. *La posición de la ley en un ordenamiento sin Constitución codificada.* 2. *Legislación primaria, legislación delegada y otros instrumentos normativos.* III. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE REDACCIÓN LEGISLATIVA. 1. *La Office of the Parliamentary Counsel y su entorno institucional.* 2. *Servicios de redacción en las jurisdicciones descentralizadas.* 3. *Otros actores relevantes en la elaboración normativa.* IV. DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA AL TEXTO LEGISLATIVO. 1. *De la policy al Bill: instrucciones de redacción y preparación de los proyectos.* 2. *Tramitación parlamentaria y papel de las guías oficiales.* 3. *Government Bills, Private Members' Bills y Private Bills.* V. CRITERIOS Y TÉCNICAS DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO. 1. *Claridad, accesibilidad y lenguaje llano.* 2. *Estructura de las leyes, definiciones y remisiones.* 3. *Gestión de reformas sucesivas y consolidación del derecho vigente.* 4. *Estándares doctrinales de*

calidad normativa y su recepción en la práctica británica. VI. LEGISLACIÓN DELEGADA Y CALIDAD NORMATIVA. 1. *Centralidad de los statutory instruments y técnicas de delegación.* 2. *Procedimientos de supervisión parlamentaria y controles disponibles.* 3. *Impacto de la legislación delegada en la calidad y coherencia del ordenamiento.* VII. CONCLUSIONES. VIII. CUADRO FINAL. PRINCIPALES FUENTES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En los ordenamientos contemporáneos, la calidad de la ley ha dejado de concebirse como una cuestión reducible a la mera corrección formal del texto normativo. La elaboración de normas se sitúa hoy en la confluencia de exigencias de legitimidad democrática, seguridad jurídica, eficacia regulatoria, control del poder ejecutivo y protección de los derechos. De ahí que la calidad normativa se haya convertido en un objetivo autónomo de la acción pública, vinculado a problemas tan diversos como la inflación legislativa, la opacidad del lenguaje jurídico, la fragmentación del derecho vigente, la proliferación de remisiones y el peso creciente de la legislación delegada.

En el caso español, esta preocupación se ha traducido en la institucionalización de mecanismos específicos de coordinación y supervisión, así como en la aprobación de instrumentos orientados a reforzar la calidad de la producción normativa del Gobierno, aunque con resultados todavía desiguales y con un desarrollo práctico no siempre homogéneo.¹

En este contexto, el Reino Unido ofrece un campo de observación particularmente valioso. La ausencia de una Constitución codificada, la posición central del Parlamento en la tradición constitucional británica, el recurso constante a la ley como instrumento de transformación institucional y económica, y la amplia utilización de la legislación delegada configuran un entorno en el que la técnica legislativa no ocupa una posición periférica, sino estructural. A ello se une la existencia de una tradición de redacción legislativa altamente profesionalizada, articulada en torno a la *Office of the Parliamentary Counsel* en *Westminster* y a servicios de redacción propios en las jurisdicciones descentralizadas, y apoyada en un entramado denso de guías oficiales, manuales de práctica y documentos institucionales. El resultado es un modelo en el que la calidad de la ley depende no solo de la formulación del texto, sino también de la organización del proceso que conduce a él.²

¹ 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, «BOE» núm. 3, de 3 de enero de 2018, pp. 276-281, en particular art. 1, que define la misión de promover la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno.

² *Guide to Making Legislation* (2025). Preparado por la *Parliamentary Business and Legislation Secretariat del Cabinet Office*, especialmente sec. 1 («How to use this guide

La experiencia británica permite, además, observar la técnica legislativa en el cruce entre práctica institucional y elaboración doctrinal. En el plano institucional, los servicios de redacción se han dotado de documentos de orientación detallados –como el *Guide to Making Legislation*, las *Drafting Guidance de la Office of the Parliamentary Counsel*, el manual de *Statutory Instrument Practice* o la guía *Writing Laws for Wales*– que fijan expectativas claras sobre la calidad, la estructura y el lenguaje de los textos normativos, tanto en el ámbito de la legislación primaria como en el de los numerosos instrumentos delegados. En el plano teórico, un cuerpo cada vez más denso de doctrina especializada, impulsado en buena medida por *drafters* y académicos que se mueven entre ambos mundos, ha reelaborado estas prácticas en forma de teoría general sobre la redacción de normas, la calidad de la legislación y las condiciones que debe ostentar una *buena ley*, con especial protagonismo de la obra de Helen Xanthaki y de la tradición asociada a *Thornton's Legislative Drafting*. El diálogo entre ambos planos –práctico y teórico– proporciona un terreno particularmente fértil para analizar hasta qué punto la idea de la calidad normativa puede traducirse en criterios operativos y en decisiones concretas de diseño institucional.

El propósito del presente trabajo se sitúa precisamente en esa intersección. A partir de las fuentes normativas y documentales y de las principales aportaciones doctrinales sobre la materia, se examinan los rasgos fundamentales de la técnica legislativa en el Reino Unido. El análisis no se limita al estudio del lenguaje o de la estructura de las leyes, porque se extiende a la organización de la función de redacción, al recorrido que lleva de la definición de la política pública al texto legislativo y al papel decisivo que desempeña la legislación delegada en la configuración del ordenamiento. La perspectiva adoptada es deliberadamente institucional porque interesa menos la valoración abstracta de modelos normativos y más la comprensión de los entramados organizativos, las rutinas y los controles que condicionan la producción de normas en el día a día.

and the role of the PBL Secretariat») y cap. 4 («Key players in making legislation»). *Office of the Parliamentary Counsel, Drafting Guidance* (2024). Introducción, p. 1; *Statutory Instrument Practice* (2017); *Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting* (2019). Welsh Government, prólogo del Counsel General for Wales, p. 2.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se apoya en tres tipos de materiales. En primer lugar, las normas y documentos oficiales que enmarcan la actividad legislativa en el Reino Unido, con especial atención a las guías de elaboración de leyes, a los manuales internos de los servicios de redacción y a los documentos parlamentarios relativos al escrutinio de la legislación, tanto primaria como delegada. En segundo lugar, la doctrina científica sobre técnica legislativa y calidad normativa, en particular la producida en el ámbito británico y anglosajón, que ofrece claves interpretativas para comprender la evolución de los estándares de buena legislación y su recepción en la práctica. En tercer lugar, informes, dictámenes y estudios elaborados en el seno de las propias instituciones británicas –comisiones parlamentarias, órganos de control, grupos de trabajo– que evalúan, desde dentro, el funcionamiento del sistema y formulan propuestas de reforma.

II. EL MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DEL REINO UNIDO

1. *La posición de la ley en un ordenamiento sin Constitución codificada*

En el Reino Unido, la reflexión sobre la técnica legislativa se asienta sobre un trasfondo constitucional singular: el Estado carece de una Constitución codificada en un único texto y, al mismo tiempo, la ley parlamentaria ocupa una posición central en el sistema de fuentes. La Constitución no codificada se construye a partir de normas estatutarias, decisiones judiciales, convenciones y prácticas políticas, con la doctrina de la soberanía parlamentaria todavía como eje explicativo del conjunto del ordenamiento (Murkens, 2021, pp. 2-3). Dentro de ese esquema, los *Acts of Parliament*³ siguen considerándose la fuente

³ Los *Acts of Parliament* son las leyes aprobadas por *Westminster* mediante el procedimiento legislativo ordinario. En sentido estricto, designan el texto legal ya definitivamente adoptado –con la correspondiente *Royal Assent*– y dotado de fuerza obligatoria en el ordenamiento. Conviene distinguirlos de los *Bills*, que son los proyectos de ley durante su tramitación parlamentaria: un *Bill* pasa a convertirse en *Act* una vez culminado el procedimiento legislativo. En el sistema constitucional, los *Acts of Parliament* ocupan una posición central dentro de las fuentes del Derecho, no sólo como instrumento principal de producción normativa primaria, sino también como soporte jurídico de la legislación delegada, en la medida en que muchas potestades reglamentarias del Ejecutivo se ejercen al amparo de habilitaciones contenidas en una *Act*.

suprema del Derecho interno y no reconocen, en el plano formal, un texto constitucional superior que limite su contenido.

Los análisis recientes insisten en que esta combinación de ausencia de Constitución codificada y centralidad de la ley convierte al ordenamiento británico en una experiencia comparada particularmente reveladora. El *Institute for Government* recuerda que la Constitución del Reino Unido carece de una fuente central codificada y descansa en la idea de soberanía parlamentaria, lo que la sitúa fuera de los patrones dominantes en las democracias constitucionales contemporáneas (Sargeant *et al.*, 2023, p. 11). Ello tiene consecuencias directas sobre la función de la ley, porque una parte significativa de las transformaciones estructurales del sistema —desde las reformas de la Cámara de los Lores hasta la *devolution*,⁴ pasando por la incorporación de los derechos fundamentales o la salida de la Unión Europea— se ha canalizado a través de *Acts of Parliament* ordinarios, sin un procedimiento autónomo y formalizado de reforma constitucional.

En este contexto, la distinción entre ley ordinaria y ley constitucional pierde nitidez en el plano formal y se desplaza hacia la elaboración doctrinal y jurisprudencial. La categoría de los *constitutional statutes*, elaborada a partir de la jurisprudencia y desarrollada después por la literatura, intenta precisamente identificar aquellos *Acts* que fijan reglas básicas sobre la estructura del Estado, los derechos fundamentales o las relaciones entre ordenamientos y que, por ese

⁴ En el contexto constitucional británico, la *devolution* se refiere al desplazamiento de poderes normativos y ejecutivos desde el nivel central del Estado hacia instituciones propias de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, dotadas de competencias legislativas y administrativas en materias determinadas. Este proceso, intensificado desde finales de la década de 1990, ha modificado profundamente la estructura territorial del Reino Unido, al introducir varios centros de producción normativa dentro de un mismo ordenamiento. No obstante, la *devolution* no equivale a un modelo federal en sentido estricto, porque la soberanía parlamentaria continúa residiendo formalmente en el Parlamento del Reino Unido, que conserva la potestad última de legislar para cualquier parte del territorio, incluso en materias transferidas. Su significado constitucional radica en haber introducido una descentralización profunda sin alterar formalmente el principio clásico de soberanía parlamentaria. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la *devolution* es particularmente relevante porque multiplica los centros de producción normativa, genera distintos cuerpos legislativos y reglamentarios, y obliga a cuidar con especial atención la distribución competencial, la coherencia terminológica, la articulación entre normas estatales y territoriales y los problemas derivados de la coexistencia de varias oficinas de redacción legislativa y varios sistemas de legislación subordinada.

motivo, no deberían entenderse derogados por implicación tácita mediante legislación posterior general.⁵ La categoría no altera la posición formal de esos textos en la jerarquía de fuentes, pero sí refleja la intuición de que, en un sistema sin Constitución codificada, ciertas leyes cumplen una función material constitucional.

El trabajo del redactor no se limita a articular soluciones sectoriales porque con frecuencia el proyecto normativo afecta a equilibrios centrales del sistema y funciona, en la práctica, como instrumento de reforma constitucional. De ahí que la guía oficial de elaboración de leyes insista en que el objetivo del proceso es producir *good law*:⁶ normas necesarias, claras, coherentes, eficaces y accesibles (Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). Cuando la ley se sitúa muy cerca del núcleo constitucional, cualquier deficiencia de técnica legislativa se proyecta de inmediato sobre el funcionamiento del ordenamiento en su conjunto y no queda circunscrita a un sector concreto de la política pública.

La doctrina sobre *legislative drafting* ha subrayado esta dimensión estructural. Xanthaki describe la elaboración de normas como un subcampo autónomo dentro de los estudios jurídicos y presenta la tarea del redactor como el proceso de construcción de un texto

⁵ El punto de partida que se debe tomar como referencia lo constituye *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin), donde Laws LJ distingue entre *leyes ordinarias* y *estatutos con relevancia constitucional* y sostiene que estos últimos no se derogan por simple incompatibilidad implícita. La doctrina posterior utiliza esta categoría para explicar como, en un sistema sin Constitución codificada, algunas leyes asumen una función constitucional en sentido material (Murkens, 2021, pp. 965-968).

⁶ Más que una simple consigna de buena redacción, *good law* es la fórmula con la que las instituciones británicas expresan un ideal amplio de calidad normativa. En la práctica oficial del *Cabinet Office* y de la *Office of the Parliamentary Counsel*, la expresión se utiliza para describir una legislación que no sólo esté correctamente redactada, sino que resulte necesaria, clara, coherente, eficaz y accesible. Su importancia radica en que desplaza el juicio sobre la calidad de la ley desde una perspectiva puramente formal o estilística hacia una evaluación más completa del producto normativo: importa, desde luego, que el texto sea inteligible y esté bien estructurado, pero también que la intervención legislativa esté justificada, que encaje de forma ordenada en el resto del ordenamiento, que permita alcanzar los objetivos regulatorios perseguidos y que pueda ser localizada, leída y comprendida por sus destinatarios. En este sentido, *good law* no designa una cualidad literaria del texto legal, sino un criterio rector del proceso legislativo en su conjunto, que abarca desde la preparación de la *policy* y de las *drafting instructions* hasta la configuración de la *Act*, la delimitación de la legislación delegada y la forma en que el Derecho vigente se publica y se pone a disposición del público.

legislativo dentro de un marco constitucional dado; la determinación de qué textos se consideran legislación pertenece, en cambio, a un plano previo, de carácter constitucional (Xanthaki, 2013, pp. 57-58).

En el ordenamiento británico, sin embargo, esta separación analítica se ve constantemente tensionada, porque el vehículo legislativo se emplea de manera reiterada para redefinir el diseño institucional y para introducir cambios de fondo en la estructura del poder público.

Todo ello ha alimentado, desde hace años, un debate acerca de la conveniencia de reforzar las garantías procedimentales que circunscriben determinados proyectos legislativos con contenido constitucional. Las propuestas dirigidas a reconocer una categoría especial de *constitutional Acts* y a someter su aprobación a requisitos reforzados –como la exigencia de mayorías cualificadas o de algún tipo de validación popular– se apoyan precisamente en la constatación de que la técnica legislativa ordinaria se está utilizando para decisiones de gran calado estructural (Sargeant *et al.*, 2023, pp. 39-41).⁷

2. *Legislación primaria, legislación delegada y otros instrumentos normativos*

Dentro de este marco, la organización del sistema normativo británico se sustenta en una distinción fundamental entre legislación primaria y legislación delegada; junto a ellas aparecen otros instrumentos de naturaleza más ambigua que, sin reunir todos los rasgos de la ley, desempeñan funciones claramente normativas. La distinción anterior condiciona la distribución de poder entre Parlamento y Ejecutivo, determina el nivel del escrutinio democrático de las normas y orienta, desde el inicio, las decisiones técnicas del redactor.

Se entiende por legislación primaria, en sentido estricto, los *Acts of Parliament* aprobados por el Parlamento de *Westminster* y, en un sentido amplio, las leyes de las legislaturas descentralizadas. Desde

⁷ Estas discusiones no se han traducido, por ahora, en una reforma formal del sistema, pero sí sirven para enmarcar adecuadamente el problema que interesa aquí: en el Reino Unido, la calidad de la legislación no puede comprenderse al margen de la posición que la ley ocupa en un ordenamiento que carece de Constitución codificada, aun cuando canaliza una parte relevante de su propia dinámica constitucional a través del procedimiento parlamentario ordinario.

la perspectiva del Gobierno, la *Guide to Making Legislation* resume esta idea al afirmar que un *Act of Parliament* es el vehículo mediante el cual los aspectos más importantes de una determinada política se traducen en Derecho y en el que deben figurar los principales elementos de la opción de política elegida (Cabinet Office, 2025, p. 358). La observación no se limita al rango formal del texto, porque en ella late una concepción material del reparto entre ley y reglamento: la ley debe contener aquello que resulta esencial para la deliberación parlamentaria y para la rendición de cuentas política. La legislación primaria fija el armazón normativo básico y define los objetivos de la intervención pública, las competencias principales, los poderes de los órganos ejecutivos y perfila los derechos y obligaciones de los particulares.

De acuerdo con el enfoque de la *good law* promovido por la *Office of the Parliamentary Counsel*, su contenido debe resultar inteligible por sí mismo y ofrecer una estructura coherente dentro de la cual puedan insertarse ulteriores desarrollos reglamentarios sin desdibujar la decisión de principio adoptada por el legislador (Cabinet Office, 2025, pp. 143-144). Esta exigencia encaja, además, con una de las reglas clásicas de la doctrina británica de la redacción: la necesidad de distinguir entre disposiciones principales y disposiciones subordinadas, de manera que las primeras permanezcan en el cuerpo de la ley y las segundas se reserven para los detalles, las ilustraciones o las consecuencias accesorias (Xanthaki, 2013, pp. 63-64).

Sobre este esqueleto se construye la legislación delegada o secundaria. La noción jurídica de *subordinate legislation* se recoge en la *Interpretation Act* (1978), cuyo artículo 21(1) define el concepto con referencia a los distintos tipos de instrumentos –*Orders in Council, orders, rules, regulations, schemes, warrants* o *byelaws*, entre otros– que se dictan en ejecución de un *Act*.

La doctrina sintetiza esa definición en términos funcionales, porque se trata de normas generales y obligatorias adoptadas por el Ejecutivo (u otros órganos habilitados) en virtud de una potestad conferida por la ley, y normalmente a través de los *statutory instruments* (Xanthaki, 2014, pp. 257-258). En la práctica, los *statutory*

*instruments*⁸ constituyen la forma predominante de legislación delegada a nivel estatal, aunque conviven con órdenes dictadas en virtud de la prerrogativa real y con normas de ámbito territorial o sectorial limitado, como los *byelaws* locales.

Las guías de elaboración de leyes asumen que la legislación delegada se ha convertido en un componente indispensable del sistema normativo contemporáneo. En ese sentido, el *Delegated Legislation Toolkit* incluido en la *Guide to Making Legislation* reconoce que en la mayor parte de los proyectos legislativos se incorporan facultades de desarrollo reglamentario y que la legislación secundaria permite adaptar el Derecho a contextos técnicos o cambiantes (Cabinet Office, 2025, pp. 358-359). El documento subraya que el uso de estas facultades no debe vaciar de contenido la ley primaria, si bien las cuestiones que *van al corazón del proyecto* han de resolverse en la *Act* y no trasladarse íntegramente a la discreción del Ejecutivo mediante fórmulas abiertas o *skeleton legislation* (Cabinet Office, 2025, pp. 361-362).

Xanthaki advierte que una delegación muy amplia, sobre todo cuando se emplean poderes que permiten modificar o derogar la legislación primaria de forma directa (las conocidas *Henry VIII clauses*)⁹,

⁸ En el ordenamiento británico, la expresión *statutory instruments* designa la categoría principal de la legislación delegada o subordinada dictada al amparo de una habilitación contenida en una *Act of Parliament*. Mediante estos instrumentos, el Ejecutivo –normalmente un ministro, aunque también otras autoridades competentes– puede desarrollar, completar, actualizar o poner en práctica el marco establecido por la legislación primaria sin necesidad de acudir de nuevo al procedimiento parlamentario completo exigido para aprobar una ley. Bajo esta forma se canalizan, entre otros, *regulations*, *orders* y *rules*, cuya denominación concreta depende del contenido y de la ley habilitante, pero que comparten una misma lógica jurídica: no son normas autónomas, sino manifestaciones del poder normativo delegado por el Parlamento. Su relevancia en el sistema británico es extraordinaria, porque una parte muy importante del derecho aplicable se formula precisamente a través de *statutory instruments*, lo que convierte su diseño, su procedimiento de control y sus límites materiales en cuestiones centrales de técnica legislativa. Desde esta perspectiva, no sólo importa cómo se redacta cada instrumento, sino también con qué precisión la ley define la habilitación, qué procedimiento parlamentario le resulta aplicable y hasta qué punto el uso de esta técnica preserva el equilibrio entre flexibilidad regulatoria, seguridad jurídica y control democrático.

⁹ Dentro del sistema británico de fuentes, las *Henry VIII clauses* son habilitaciones contenidas en una ley que autorizan al Ejecutivo a modificar, derogar o sustituir legislación primaria mediante normativa delegada, por lo general a través de *statutory instruments*. Su relevancia constitucional es muy notable, porque permiten alterar el contenido de una *Act*

tensiona la separación de poderes y debilita la seguridad jurídica, porque desplaza decisiones de principio al ámbito reglamentario y complica su control parlamentario (Xanthaki, 2014, pp. 269-272). La crítica a los *skeleton Bills*¹⁰ se formula en términos similares; así, cuando el proyecto de ley apenas contiene principios generales y remite los detalles a futuros reglamentos, la deliberación sustantiva se desplaza hacia fases menos visibles del ciclo normativo, con un protagonismo reforzado de la técnica reglamentaria frente a la discusión pública en las Cámaras.¹¹

of Parliament sin necesidad de seguir de nuevo el procedimiento legislativo completo de *Westminster*. La denominación tiene un origen histórico y remite al *Statute of Proclamations* (1539), asociado al reinado de Enrique VIII, aunque en el lenguaje jurídico contemporáneo se utiliza sobre todo con un sentido crítico para aludir a formas especialmente intensas de delegación normativa. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, estas cláusulas son problemáticas porque desplazan decisiones que, en principio, deberían permanecer en la ley parlamentaria hacia el ámbito reglamentario, reducen la densidad del debate legislativo ordinario y pueden debilitar tanto la seguridad jurídica como el control democrático. En la práctica institucional británica su empleo suele considerarse excepcional y exige una justificación reforzada, en particular cuando la habilitación es amplia, afecta a materias sensibles o permite al Gobierno rediseñar aspectos sustantivos del régimen legal establecido por el Parlamento.

¹⁰ La categoría de los *skeleton Bills* se utiliza en el Reino Unido para referirse a aquellos proyectos de ley que contienen un nivel muy bajo de determinación normativa y que se limitan, en lo esencial, a fijar una estructura general de poderes, objetivos o principios, dejando para la legislación delegada el desarrollo efectivo de una parte sustancial del régimen jurídico. En lugar de ofrecer en el propio *Bill* una regulación suficientemente completa de la materia, este tipo de textos remite a futuros *statutory instruments* la concreción de elementos que, por su importancia, podrían esperarse de la propia legislación primaria. Su relevancia constitucional y técnico-legislativa es considerable, porque reducen la densidad material del debate parlamentario, dificultan el escrutinio del contenido real de la futura regulación y desplazan hacia el Ejecutivo decisiones que pueden afectar a cuestiones centrales de política legislativa. Por ello, en el debate británico contemporáneo los *skeleton Bills* suelen contemplarse con cautela e incluso con abierta crítica, especialmente cuando la amplitud de la delegación permite al Gobierno configurar posteriormente aspectos esenciales del sistema normativo sin un grado de control parlamentario equiparable al que acompaña a una *Act of Parliament* plenamente articulada.

¹¹ Las críticas a las *Henry VIII clauses* y a los *skeleton Bills* se han articulado tanto desde el Parlamento como desde la doctrina. Los informes de los comités de la Cámara de los Lores sobre delegación de poderes han advertido reiteradamente del riesgo de que el contenido real de la política quede desplazado a la legislación secundaria, mientras que la doctrina sobre los *legislative drafting* subraya los problemas de seguridad jurídica y transparencia que generan habilitaciones reglamentarias excesivamente abiertas (House of Lords Constitution Committee, 2018, pp. 15-20; Xanthaki, 2014, pp. 269-272; Sargeant *et al.*, 2023, pp. 39-41).

Frente a esta dicotomía entre *Acts*¹² y *delegated legislation*,¹³ el ordenamiento conoce una constelación de instrumentos con vocación normativa cuya naturaleza resulta más ambigua, entre los que encontramos los siguientes: direcciones, códigos de práctica, circulares administrativas o guías interpretativas –a menudo se aprueban al amparo de disposiciones que facultan a un ministro, o autoridad reguladora, para emitir directrices, aprobar códigos o dar instrucciones en relación con determinadas materias–. La *Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting* muestra, en el contexto galés, cómo este tipo de poderes se diferencian de las habilitaciones para dictar *subordinate legislation*¹⁴ en sentido estricto, aunque puedan incidir

¹² En el sistema británico de fuentes, la palabra *Act* se reserva para la ley ya definitivamente aprobada por el Parlamento y formalmente incorporada al Derecho vigente. Con ella se designa la legislación primaria en sentido estricto, es decir, el texto que ha superado todas las fases del procedimiento legislativo en *Westminster* y ha recibido la *Royal Assent*. Por eso conviene distinguirlo del *Bill*, que es solo el proyecto de ley mientras se encuentra en tramitación parlamentaria: un *Bill* pasa a convertirse en *Act* cuando culmina ese procedimiento y adquiere fuerza obligatoria. La relevancia de los *Acts* en el ordenamiento británico es especialmente intensa, porque no solo constituyen el instrumento central de producción normativa del Parlamento, sino que además fijan el marco jurídico dentro del cual opera buena parte del resto del sistema: establecen derechos, deberes, competencias, estructuras institucionales y, de manera muy significativa, delimitan los poderes normativos que después pueden ejercer los ministros u otras autoridades mediante legislación delegada. En este sentido, los *Acts* no son sólo el producto final del procedimiento legislativo, sino también la base sobre la que descansa una parte esencial de la arquitectura normativa británica.

¹³ Dentro del ordenamiento británico, la expresión *delegated legislation* designa las normas dictadas por el Ejecutivo –o por otras autoridades habilitadas– en ejercicio de potestades que les han sido conferidas previamente por una ley parlamentaria. No se trata, por tanto, de legislación autónoma ni originaria, sino de normativa subordinada a una *Act of Parliament*, de la que obtiene su fundamento jurídico y cuyos límites materiales y procedimentales no puede sobrepasar. En la práctica, esta legislación adopta normalmente la forma de *statutory instruments*, mediante los cuales se desarrollan, concretan, actualizan o ponen en práctica aspectos del régimen establecido por la legislación primaria. Su importancia en el Reino Unido es muy grande, porque una parte sustancial del derecho aplicable se formula precisamente a través de este tipo de instrumentos, lo que permite introducir ajustes técnicos, responder con rapidez a cambios de contexto o completar la regulación sin necesidad de aprobar una nueva ley para cada modificación. Al mismo tiempo, su uso plantea cuestiones centrales de técnica legislativa y de equilibrio constitucional, ya que desplaza una parte muy relevante de la producción normativa hacia el ámbito gubernamental y obliga a prestar especial atención a la precisión de las cláusulas de habilitación, a los procedimientos de escrutinio parlamentario y a la posibilidad de control judicial cuando la norma delegada excede lo autorizado por la ley.

¹⁴ Dentro del sistema británico de fuentes, la noción de *subordinate legislation* hace referencia al conjunto de normas dictadas por autoridades distintas del Parlamento en ejercicio de poderes que les han sido atribuidos por una ley. Se trata, por tanto, de legislación

con intensidad en el comportamiento de los destinatarios (Welsh Government, 2019, pp. 82-83).

La guía del *Cabinet Office* advierte, y en la misma línea, que las facultades para dictar *guidance* no deberían utilizarse para imponer obligaciones jurídicas encubiertas ni para eludir los cauces ordinarios de control parlamentario (Cabinet Office, 2025, p. 145). Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta advertencia no es menor; cuanto más se recurre a instrumentos informales, más difícil resulta para los ciudadanos reconstruir el contenido efectivo del Derecho aplicable y más se difumina la frontera entre lo que forma parte de la legislación y lo que queda en la esfera de la *soft law* administrativa.

En último lugar, la legislación primaria de las Cámaras de *Westminster* convive con los *Acts* adoptados en el *Scottish Parliament* y por el *Senedd Cymru*, junto con un volumen creciente de *subordinate legislation* de ámbito territorial limitado. Las guías de redacción galesas insisten en que la distribución entre el contenido de los *Acts* y el contenido de los *Welsh statutory instruments* debe respetar la naturaleza según la cual las normas de rango legal determinan las opciones de política y los elementos estructurales, mientras que las disposiciones de detalle se desarrollan en *regulations* u otros instrumentos subordinados (Welsh Government, 2019, pp. 88-90).

Esta pauta reproduce, pero con ciertos matices, el esquema inglés y refuerza la idea de que la distinción entre legislación primaria y delegada actúa como un elemento estructural del sistema británico en su conjunto y condiciona, de manera decisiva, la forma de concebir y practicar la técnica legislativa.

subordinada a la *Act of Parliament* de la que obtiene su fundamento jurídico, de modo que carece de autonomía originaria y debe permanecer dentro de los límites materiales y procedimentales fijados por la ley habilitante. En la práctica, esta categoría comprende una pluralidad de instrumentos –*regulations, orders, rules, schemes, warrants* o *byelaws*– y se articula, en el ámbito estatal, principalmente a través de los *statutory instruments*. Su función consiste en desarrollar, concretar, actualizar o poner en ejecución el marco establecido por la legislación primaria, sobre todo en materias técnicas, variables o de detalle. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, la *subordinate legislation* resulta especialmente relevante porque desplaza una parte muy significativa de la regulación efectiva al terreno de la delegación normativa, lo que obliga a prestar atención no sólo a la redacción del instrumento subordinado, sino también a la precisión de la cláusula habilitante, al procedimiento de control parlamentario aplicable y a la posibilidad de control judicial cuando la autoridad delegada excede el alcance de la potestad que le ha sido conferida.

Cuadro. Posición de la ley y tipología básica de instrumentos normativos en el Reino Unido¹⁵

| Categoría | Rasgos en el Reino Unido | Relevancia para la técnica legislativa |
|---|---|---|
| Constitución no codificada | El marco constitucional se construye a partir de <i>statutes</i> , jurisprudencia, convenciones y prácticas políticas, con la soberanía parlamentaria como referencia estructural | La redacción de la ley exige atender no sólo a la regulación sectorial, sino también a sus posibles efectos sobre el equilibrio general del sistema |
| Centralidad de la ley parlamentaria | Los Acts of Parliament siguen ocupando una posición formal central en el sistema de fuentes | La ley debe contener las opciones políticas esenciales y el armazón básico de la regulación |
| <i>Constitutional statutes</i> | Algunos <i>Acts</i> cumplen funciones materialmente constitucionales, aunque formalmente sean leyes ordinarias | Las cláusulas de modificación, derogación y articulación sistemática requieren una cautela reforzada |
| Legislación primaria | Comprende, en sentido estricto, los <i>Acts of Parliament</i> de <i>Westminster</i> y, en sentido amplio, las leyes de las legislaturas descentralizadas | Debe ser autosuficiente en lo esencial, permitir un escrutinio parlamentario real y ofrecer una estructura inteligible |
| Legislación delegada | Se articula principalmente mediante <i>statutory instruments</i> y otros instrumentos dictados en ejercicio de potestades conferidas por una ley | La delegación debe diseñarse con precisión, delimitando alcance, procedimiento y formas de control |
| <i>Henry VIII clauses</i> y leyes esquemáticas | Permiten modificar legislación primaria o desplazar a normas posteriores una parte sustancial del contenido regulatorio | Constituyen zonas de riesgo para la calidad normativa y exigen una justificación especialmente cuidadosa |
| <i>Guidance</i> y otros instrumentos de orientación | Códigos, directrices y guías pueden influir de manera notable en la aplicación del Derecho sin equivaler formalmente a ley o reglamento | La técnica legislativa debe evitar que se trasladen a estos instrumentos obligaciones materiales que deberían figurar en la ley o en la normativa subordinada |

¹⁵ Elaboración del autor.

III. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE REDACCIÓN LEGISLATIVA

1. *La Office of the Parliamentary Counsel y su entorno institucional*

La *Office of the Parliamentary Counsel* (OPC) constituye el núcleo técnico del sistema legislativo británico. Su creación en 1869 bajo la dirección de Sir Henry Thring marcó un punto de inflexión decisivo, porque supuso el reconocimiento explícito de que la redacción de leyes exigía una capacitación jurídica especializada y una organización profesional estable (Xanthaki, 2014, pp. 21-22). Desde entonces, la OPC ha evolucionado hasta convertirse en un cuerpo reducido, pero altamente cualificado, de juristas del Estado encargado de redactar los proyectos de ley del Gobierno central y de asesorar a los departamentos ministeriales en cuestiones de estructura, formulación y coherencia normativa.

La OPC depende orgánicamente de la *Cabinet Office* y está encabezada por el *First Parliamentary Counsel*, que dirige un equipo especializado de juristas distribuidos por áreas temáticas. Su actividad se inserta en lo que se denomina la planificación general del programa legislativo del Gobierno central, coordinado por el *Parliamentary Business and Legislation Committee* (PBL Committee), presidido por el *Leader of the House of Commons*. Esta conexión sitúa la redacción legislativa en el centro del funcionamiento gubernamental y permite alinear el trabajo técnico con las prioridades políticas del Ejecutivo sin disolver la autonomía profesional de los redactores (Cabinet Office, 2025, pp. 5-7).

La *Guide to Making Legislation* describe con bastante detalle el papel que desempeña la OPC durante el proceso de elaboración normativa. Los *Parliamentary Counsel* redactan los *Government Bills* sobre la base técnica de las *drafting instructions*¹⁶ remitidas

¹⁶ Más que un simple documento preparatorio, las *drafting instructions* son el instrumento mediante el cual el departamento promotor comunica al *Parliamentary Counsel* el contenido, el contexto y los objetivos de la intervención legislativa que se pretende traducir en un *Bill*. En la práctica británica, constituyen la base técnica sobre la que la *Office of the Parliamentary Counsel* redacta los *Government Bills*, y su calidad influye directamente tanto en la calidad del texto resultante como en el tiempo necesario para prepararlo. No deben consistir en un borrador de ley ni en un *lay draft*, sino en una exposición ordenada del problema que se quiere abordar, de la política ya elaborada, del estado del Derecho vigente y de los cambios normativos que se consideran necesarios para darle efecto. La

por los departamentos ministeriales, revisan la estructura del texto, asesoran sobre cláusulas de delegación y colaboran, cuando procede, con los *Public Bill Offices* de ambas Cámaras durante la tramitación parlamentaria (Cabinet Office, 2025, pp. 9-12). La tarea exige una interlocución constante con los abogados del *Government Legal Department*, de modo que la política pública del Gobierno pueda transformarse en una formulación jurídica precisa y operativa.

La OPC trabaja bajo el principio de *good law*, entendido como un ideal normativo que integra conceptos como: claridad, coherencia, eficacia, necesidad y accesibilidad (House of Lords Constitution Committee, 2017, p. 19). Este ideal se concreta en reglas prácticas contenidas en la *Drafting Guidance* (OPC, 2024), que ofrece orientaciones sobre estilo, estructura, definiciones, remisiones y tratamiento de las reformas sucesivas. La lógica que inspira la guía es sencilla y, al mismo tiempo, exigente porque no se trata de redactar textos formalmente elegantes, más bien de producir leyes que funcionen y que puedan ser comprendidas por quienes deben aplicarlas o verse afectados por ellas.

El proceso de redacción de un proyecto de ley implica así varios niveles de coordinación. El departamento promotor define la política pública y prepara las *drafting instructions*; la OPC convierte las instrucciones en un borrador articulado; el *PBL Committee* controla su encaje en el programa legislativo del Gobierno; y, finalmente, el proyecto se presenta al Parlamento. Stephen Laws ha descrito este modelo como una conversación continua entre política, Derecho y lenguaje (Laws, 2013, p. 22). En dicha conversación, el redactor actúa como un mediador institucional; no inventa la política, pero tampoco se limita a copiarla en forma jurídica, sino que la organiza, la depura

Guide to Making Legislation insiste precisamente en que es esencial que el departamento proporcione instrucciones de buena calidad y a tiempo, y dedica un capítulo específico a su estructura y contenido; por su parte, la doctrina especializada subraya que deben aportar al redactor toda la información de contexto necesaria para comprender la decisión política, identificar el instrumento jurídico adecuado y evitar que la redacción intente suplir deficiencias de una política mal definida. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, las *drafting instructions* son, por tanto, el punto de encuentro entre la lógica de la *policy* y la lógica de la formulación jurídica: determinan qué se quiere conseguir, por qué se quiere legislar, qué aspectos del derecho vigente deben modificarse y hasta qué punto el encargo recibido permite al redactor construir una ley clara, coherente y efectiva.

y la formula de modo que pueda sostenerse en sede parlamentaria y judicial.

El prestigio se apoya en una combinación de estabilidad institucional, especialización y capacidad de adaptación. En los últimos años, la oficina ha impulsado el uso de lenguaje inclusivo, la mejora de las herramientas digitales de redacción y una relación más estrecha con *The National Archives* para favorecer la accesibilidad y presentación electrónica del derecho vigente. Todo ello confirma que, en el modelo británico, la función de redacción legislativa no es una operación meramente auxiliar, sino una pieza estructural del proceso constitucional de producción normativa.

2. Servicios de redacción en las jurisdicciones descentralizadas

El proceso de *devolution* iniciado a finales del siglo XX extendió la función de redacción legislativa a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Cada una de estas tres jurisdicciones ha desarrollado su propia oficina de *Parliamentary Counsel* o *Legislative Counsel*, adaptada a sus necesidades institucionales, pero unida a *Westminster* por una tradición técnica común y por un mismo ideal de claridad, precisión y coherencia normativa.

En Escocia, la *Parliamentary Counsel Office* se creó en el año 1999 dentro del *Scottish Government*. Su misión principal consiste en redactar los *Bills*¹⁷ del Ejecutivo y garantizar la coherencia interna del

¹⁷ En el sistema parlamentario británico, la palabra *Bill* designa el proyecto de ley mientras se encuentra en tramitación ante el Parlamento y antes de convertirse formalmente en derecho vigente. Se trata, por tanto, de un texto todavía abierto a debate, enmienda y revisión en las distintas fases del procedimiento legislativo. Solo cuando el *Bill* supera ese itinerario parlamentario y recibe la *Royal Assent* pasa a convertirse en *Act*, es decir, en ley definitivamente aprobada e incorporada al ordenamiento. La distinción tiene relevancia no solo terminológica, sino también técnico-jurídica, porque el *Bill* es el texto en elaboración, sometido a ajustes políticos y de redacción, mientras que el *Act* representa el resultado final del proceso legislativo. En la práctica británica, además, bajo la categoría general de *Bills* se agrupan varios tipos de iniciativas con perfiles distintos, entre ellas los *Government Bills*, promovidos por el Gobierno y preparados con el apoyo de la *Office of the Parliamentary Counsel*; los *Private Members' Bills*, impulsados por parlamentarios individuales sin ser, en principio, proyectos oficiales del Ejecutivo; y los *Private Bills*, orientados a atribuir facultades o beneficios concretos a personas, entidades o autoridades determinadas y sometidos a una lógica procedimental específica. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta clasificación es importante porque el tipo de *Bill* condiciona los recursos técnicos dispo-

statute book.¹⁸ La guía *Drafting Matters!* (2018) resume su filosofía con una máxima célebre *decir poco y decirlo bien*. El documento insiste en que la claridad y la brevedad son condiciones esenciales de la buena legislación, y ofrece pautas sobre estructura, estilo y terminología (Scottish Government, 2018, pp. x–xi).

En Gales, la función recae en la *Office of the Legislative Counsel*, cuyo referente es la guía *Writing Laws for Wales* (2019). La singularidad radica en el bilingüismo jurídico, porque las versiones en inglés y galés tienen igual valor legal y el proceso de redacción resulta conjunto –no una traducción posterior–. Este modelo ha reforzado la precisión terminológica y la armonización conceptual, constituyendo una de las experiencias más avanzadas de *co-drafting* en Europa (Welsh Government, 2019, pp. 3-5).

En Irlanda del Norte, la *Office of the Legislative Counsel*, integrada en *The Executive Office*, redacta los proyectos de ley del *Northern Ireland Executive* y colabora con la OPC de Londres cuando los *Bills* de *Westminster* tienen aplicación territorial en la región. Pese a las interrupciones periódicas en la actividad de la Asamblea norirlandesa, la oficina ha mantenido estándares técnicos comparables a los del resto del Reino Unido (Sargeant *et al.*, 2023, p. 46).

Estas oficinas no trabajan en compartimentos estancos. La *Guide to Making Legislation* prevé que los proyectos con efectos interterritoriales se compartan con las oficinas correspondientes antes de su introducción parlamentaria, con el fin de anticipar conflictos de competencia, incoherencias terminológicas o dificultades de articulación territorial (Cabinet Office, 2025, p. 6). De este modo, la *devolution* no ha fragmentado la técnica legislativa británica, sino que la ha descentralizado sin romper su sustrato común. En todas estas oficinas se repite una misma convicción: la forma de la ley afecta al modo en que se distribuye y se ejerce el poder normativo, y por ello constituye una cuestión de relevancia constitucional.

nibles para su redacción, la densidad de la documentación que lo acompaña y el grado de control político e institucional que rodea su elaboración.

¹⁸ La expresión *statute book* designa el conjunto de la legislación vigente de un ordenamiento, considerado como cuerpo legislativo acumulado y sistemáticamente articulado. En el contexto británico, suele aludir al total de las *Acts* y de la legislación subordinada que integran el derecho escrito en vigor.

3. Otros actores relevantes en la elaboración normativa

El sistema británico de redacción legislativa no descansa de manera exclusiva sobre los *Parliamentary Counsel*. Se apoya, además, en una red de actores institucionales que complementan, condicionan y, en parte, controlan su trabajo.

En primer lugar, los departamentos ministeriales desempeñan un papel decisivo. Cada uno cuenta con equipos jurídicos del *Government Legal Department* encargados de elaborar las *drafting instructions* que servirán de base a la OPC. La guía oficial recuerda que unas instrucciones precisas, completas y realistas son la condición primera de una ley bien redactada (Cabinet Office, 2025, pp. 10-11). Cuando la política pública no está suficientemente madura o cuando las instrucciones llegan incompletas, el margen de corrección del *Parliamentary Counsel* se complica y aumentan las probabilidades de incoherencias o enmiendas sustantivas tardías.

En segundo lugar, el *Parliamentary Business and Legislation Committee (PBL Committee)* coordina la tramitación de los proyectos del Gobierno y administra el tiempo parlamentario disponible. Su secretaría revisa los borradores antes de su presentación y vela por su encaje en el programa legislativo general (Sargeant *et al.*, 2023, p. 44). Este filtro introduce una dimensión de disciplina política y temporal que influye en la técnica legislativa, porque obliga a ajustar la ambición regulatoria del proyecto a las exigencias de viabilidad parlamentaria.

El Parlamento, por su parte, dispone de unidades técnicas –los *Public Bill Offices* y los *Clerks* especializados– que supervisan la admisibilidad de las enmiendas, la numeración de cláusulas, la consistencia formal del texto y otros aspectos de técnica parlamentaria. En Escocia, el *Non-Executive Bills Unit* presta apoyo específico a los *Members' Bills* y *Committee Bills*, lo que contribuye a que las iniciativas no gubernamentales mantengan un nivel técnico razonable (Kelly, 2005, pp. 5-6).

También son relevantes los órganos encargados de la legislación delegada. *The National Archives* edita el manual *Statutory Instrument Practice* (2017), referencia imprescindible para los equipos ministeriales que preparan reglamentos, mientras que el *Joint Committee on Statutory Instruments* examina los instrumentos

delegados para detectar defectos formales, problemas de habilitación o insuficiencias de redacción.¹⁹ Esta supervisión discreta, pero constante, constituye una de las principales garantías de calidad de la legislación secundaria.

Por último, diversos órganos de control regulatorio –como *Better Regulation Executive* o *Regulatory Policy Committee*– revisan los impactos económicos y administrativos de los proyectos normativos y fomentan prácticas de simplificación legislativa. A ello se suma la labor de las *Law Commissions* y la doctrina, que analizan la coherencia del *statute book*, promueven consolidaciones y ofrecen marcos teóricos para evaluar la calidad del Derecho vigente (Xanthaki, 2014, pp. 349-350).

La consecuencia que se extrae es clara: la redacción legislativa británica no es la tarea aislada de una oficina técnica, sino el resultado de una cooperación institucional compleja entre departamentos, órganos de coordinación gubernamental, servicios parlamentarios, comités de escrutinio, organismos reguladores y comunidad experta. Esta densidad organizativa explica, en buena medida, la fortaleza del modelo, pero también revela hasta qué punto la calidad de la ley depende de la articulación efectiva entre todos esos actores.

IV. DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA AL TEXTO LEGISLATIVO

1. *De la policy al Bill: instrucciones de redacción y preparación de los proyectos*

En el Reino Unido, el tránsito desde la *policy* hasta el *Bill* no se concibe como un paso lineal desde una decisión política ya cerrada hacia una mera formulación jurídica, sino como una secuencia compleja de decisiones sucesivas en la que el diseño sustantivo y la técnica legislativa se condicionan recíprocamente.

El *House of Lords Constitution Committee* ha insistido en que una ley puede estar bien formulada desde un punto de vista técnico y, sin embargo, resultar inadecuada para alcanzar sus objetivos si nace de una política pública mal definida, débilmente contrastada o

¹⁹ El *Joint Committee on Statutory Instruments* revisa cada disposición secundaria antes de su entrada en vigor y publica observaciones técnicas que constituyen una valiosa retroalimentación para los redactores de los ministerios.

insuficientemente preparada (Constitution Committee, 2017, pp. 6-7 y 15-17). En ese sentido, la calidad de la legislación no comienza en la redacción del articulado, sino en fases anteriores, como la identificación del problema, la evaluación de alternativas, la consulta a los sectores afectados y la calidad de la evidencia sobre la que se apoya la intervención.

La *Guide to Making Legislation* sitúa ahí el primer gran filtro del proceso. Antes de aspirar a un lugar en el programa legislativo del Gobierno, los departamentos deben justificar por qué la vía legislativa resulta necesaria y por qué no bastan medidas administrativas, instrumentos de *soft law* o facultades reglamentarias ya existentes (Cabinet Office, 2025, pp. 10-13). Este planteamiento conecta con una idea básica del modelo británico contemporáneo, donde no toda intervención pública necesita una nueva ley, y la primera exigencia de calidad normativa consiste en demostrar la necesidad de legislar. En este punto cobran importancia documentos como los *green papers*, los *white papers*, las consultas públicas, las memorias de impacto y los análisis de coste-beneficio. Buena parte de los problemas que luego se atribuyen a la mala calidad de la ley encuentran, en realidad, su origen en políticas deficientemente diseñadas, prematuras o formuladas sin una adecuada verificación empírica. (Fox y Korris, 2010, pp. 31-35).

Cuando la decisión de legislar se adopta, el foco se desplaza hacia la preparación de las instrucciones de redacción y la puesta en marcha de un *bill team* en el departamento promotor. La guía dedica un capítulo específico a esta etapa y recomienda que el equipo incluya, como mínimo, responsables de política pública, juristas del departamento, especialistas en impacto regulatorio y el *Parliamentary Counsel* asignado, además de un responsable de coordinación interna (Cabinet Office, 2025, pp. 34-36, 61-63). A este grupo le corresponde transformar la opción política en un encargo jurídicamente manejable, revisar las implicaciones presupuestarias y territoriales y negociar con el *PBL Committee* el encaje del proyecto en la agenda de la sesión.

En esta fase aparecen las *drafting instructions*, que la doctrina y la práctica británica consideran decisivas. Xanthaki subraya que las instrucciones son el lugar donde se cruzan la lógica de la política y la lógica del Derecho, y advierte de los riesgos de sustituirlas por borradores de texto legal preparados por los propios instructores

(*lay drafts*), que suelen arrastrar errores conceptuales y encorsetan el margen de maniobra del redactor (Xanthaki, 2014, pp. 29-33). La recomendación resulta clara, las instrucciones deben redactarse en lenguaje ordinario, explicar el contexto, describir el problema que se quiere abordar y detallar la solución deseada, sin pretender fijar de antemano la arquitectura técnica de la ley (Xanthaki, 2013, pp. 89-94).

La *Guide to making legislation* refleja esta filosofía y ofrece un esquema detallado del contenido que deben tener las instrucciones remitidas a la OPC: antecedentes fácticos y políticos, descripción del derecho vigente y disfunciones, objetivos de la intervención, colectivos afectados, elección del tipo de instrumento, alcance territorial, interacción con la *devolution* y con el Derecho internacional, e implicaciones financieras, de derechos humanos y de igualdad (Cabinet Office, 2025, pp. 63-67). El documento añade, además, ejemplos de técnicas de redacción habitualmente utilizadas para problemas recurrentes —cláusulas de delegación, sistemas sancionadores, creación de organismos, mecanismos de revisión—, de modo que el diseño de la política pueda dialogar desde el principio con soluciones jurídicas ya probadas.

La doctrina de la *legisprudence* ha llevado este razonamiento un paso más allá, al vincular la calidad de las instrucciones con la calidad de la norma que resulte del procedimiento. Se argumenta que, sin un estudio adecuado de la realidad social, de los incentivos de los destinatarios y de los efectos indirectos, el impacto de la ley pasa a depender en gran medida de la fortuna, por muy depurado que sea el texto del *Bill* (Seidman, Seidman y Abeysekere, 2012, pp. 289-292). Xanthaki coincide en que muchos de los déficits que más tarde se presentan como problemas de técnica legislativa tienen su origen en políticas apresuradas o en instrucciones incompletas o contradictorias (Xanthaki, 2014, pp. 30-33). En otras palabras, la redacción no puede sustituir una mala política, aunque sí puede agravar sus defectos o, en el mejor de los casos, contener parcialmente sus efectos.

La preparación del proyecto incluye, además, una serie de comprobaciones transversales que repercuten directamente sobre la forma final del *Bill*: certificación de compatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), análisis de impacto sobre las competencias territoriales, previsión de la legislación delegada

que será necesaria para implementar la política, decisión acerca de la conveniencia de publicar un *draft Bill* para escrutinio previo y coordinación con los *whips* parlamentarios en relación con el calendario y la posible gestión de enmiendas. (Cabinet Office, 2025, pp. 78-79, 106-107, 131-133). La forma final del *Bill* es, ya en esta etapa, el resultado de un equilibrio entre consideraciones sustantivas, exigencias constitucionales y restricciones temporales del procedimiento parlamentario.

2. Tramitación parlamentaria y papel de las guías oficiales

Una vez presentado el *Bill* en *Westminster*, la iniciativa pasa formalmente al Parlamento, pero las guías oficiales continúan desempeñando una función decisiva a lo largo de toda la tramitación. De hecho, la *Guide to making legislation* describe las distintas fases del procedimiento –desde la *First Reading* hasta el *ping-pong* entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores– y especifica qué se espera del *bill team* en cada una de ellas: apoyo al ministro durante los debates parlamentarios, preparación de enmiendas gubernamentales, coordinación con los servicios de ambas Cámaras y trabajo conjunto con el *Parliamentary Counsel* para preservar la coherencia interna del texto tras las modificaciones sucesivas (Cabinet Office, 2025, pp. 12-13, 178-180, 194-196).

El *Constitution Committee* subrayó en 2017 que la calidad de la ley no depende sólo del articulado, sino también de la documentación que acompaña al proyecto. Las *Explanatory Notes*,²⁰ las memorias de

²⁰ Junto al texto del proyecto de ley, en el Reino Unido suelen publicarse las *Explanatory Notes*, documentos de acompañamiento destinados a facilitar la comprensión del *Bill* por parte del Parlamento, de los operadores jurídicos y del público en general. No forman parte de la ley en sentido estricto ni tienen valor normativo autónomo, pero cumplen una función relevante de apoyo interpretativo y de contextualización, porque explican la finalidad del proyecto, su estructura, el sentido de sus disposiciones principales y, en su caso, la relación con el derecho vigente que se modifica o desarrolla. En el caso de los *Government Bills*, su elaboración corresponde normalmente al *bill team* del departamento promotor, con el apoyo de los juristas del propio departamento y en coordinación con el *Parliamentary Counsel*. Desde la perspectiva de la técnica legislativa, las *Explanatory Notes* son importantes porque favorecen el escrutinio parlamentario, reducen la opacidad de textos complejos y ayudan a situar cada cláusula dentro del diseño general de la intervención normativa, aunque sin sustituir nunca la exigencia de que el articulado sea por sí mismo claro, coherente y jurídicamente autosuficiente.

impacto, los resúmenes de consulta y los materiales comparativos con el derecho anterior cumplen una función esencial en la supervisión parlamentaria, porque permiten situar el contenido del *Bill* en su contexto político, jurídico y práctico (Constitution Committee, 2017, pp. 7-9, 45-48). Cuando estos materiales son claros y completos, el examen parlamentario puede concentrarse en aspectos sustantivos como la estructura del proyecto, la solidez de los conceptos elegidos, la proporcionalidad de las habilitaciones normativas o la viabilidad de sus mecanismos de aplicación. Por el contrario, una documentación deficiente obliga a dedicar parte del tiempo parlamentario a reconstruir el alcance básico de la propuesta, lo que debilita el control de fondo.

La técnica legislativa se ve condicionada también por las guías específicas relativas a la legislación delegada. Entre ellas destaca la *Statutory Instrument Practice*, elaborada por *The National Archives*, donde se regula la estructura interna de los *statutory instruments*, las fórmulas de citación, la identificación de las habilitaciones legales y el uso de notas explicativas y memorias destinadas a los comités de control (The National Archives, 2017, pp. 45-49, 93-101, 140-146). Aunque se refiere a normas secundarias, este manual influye ya en la fase de preparación del *Bill*, porque obliga a decidir desde el inicio qué facultades se delegan, con qué límites y a través de qué procedimientos parlamentarios. La forma de la ley anticipa así la forma de la regulación posterior.²¹

En los ordenamientos descentralizados, guías como las *Writing laws for Wales: A guide to legislative drafting* o *Drafting matters!* cumplen una función semejante. La primera insiste en que la legislación debe ser eficaz, pero también lo suficientemente clara para que pueda ser comprendida por destinatarios no expertos, y extiende esa exigencia a la documentación que acompaña al proyecto, desde las notas explicativas hasta los ejemplos utilizados para facilitar su comprensión (Welsh Government, 2019, pp. 9-10). La segunda ofrece un repertorio de soluciones estructurales y terminológicas pensado

²¹ El *Statutory Instrument Practice* obliga, por ejemplo, a identificar con precisión las disposiciones de la ley matriz que se desarrollan, a justificar la elección del procedimiento parlamentario y a acompañar los instrumentos de notas explicativas suficientes para el escrutinio por los comités de control (The National Archives, 2017, pp. 45-46, 93-94, 140-146).

para facilitar la lectura de los *Scottish Bills* sin renunciar a la precisión jurídica (Parliamentary Counsel Office Scotland, 2018, pp. 5-7).

En conjunto, las guías desempeñan una función doble. Por un lado, homogeneizan prácticas entre departamentos, jurisdicciones y tipos de norma, lo que facilita el trabajo de quienes aplican e interpretan el Derecho. Por otro, actúan como vía de incorporación de críticas y recomendaciones procedentes del Parlamento, de la doctrina especializada y de organizaciones como la *Hansard Society*, que vienen reclamando una articulación más coherente entre diseño de la política, redacción del texto y supervisión parlamentaria (Fox y Korris, 2010, pp. 141-150; Constitution Committee, 2017, pp. 61-63). Las revisiones de la guía reflejan esta evolución, con un refuerzo progresivo de las exigencias relativas a las memorias de impacto, a la justificación de las delegaciones normativas y a la conveniencia de publicar determinados proyectos en draft para su examen previo.

3. *Government Bills, Private Members' Bills y Private Bills*

El sistema británico distingue varias categorías de proyectos de ley, y esa tipología incide de forma directa en la organización del trabajo de redacción, en los recursos técnicos disponibles y, en último término, en la calidad del producto normativo. La *Guide to making legislation* se ocupa principalmente de los *Government Bills*, pero también dedica atención a otras categorías, como los proyectos de la *Law Commission*, los *consolidation bills*, los *Private Members' Bills* y, en un plano distinto, los *Private Bills* (Cabinet Office, 2025, pp. 7-8, 177-178, 224-225).

Los *Government Bills* constituyen, con diferencia, el tipo de iniciativa más estructurado desde el punto de vista institucional. Cuentan con un departamento promotor, con un *bill team* especializado, con el apoyo de la OPC y con la supervisión del *PBL Committee*. Esta combinación permite aplicar de manera sistemática los estándares fijados por las guías oficiales, tanto en la fase de instrucciones como en la redacción del articulado, de la documentación complementaria y de las enmiendas gubernamentales. Además, estos proyectos suelen ir acompañados de *Explanatory Notes* completas y de memorias de impacto, lo que favorece una supervisión parlamentaria más intensa y una discusión más precisa sobre la estructura, el contenido y los efectos del texto.

Los *Private Members' Bills*, por el contrario, presentan una fisonomía más heterogénea. Formalmente son *public bills* promovidos por parlamentarios individuales, sin respaldo gubernamental directo. En la práctica, una parte de ellos goza de apoyo técnico y político del Gobierno, especialmente cuando se utilizan como vehículo para medidas poco conflictivas o de alcance limitado; en esos casos, el estándar de redacción se acerca al de los *Government Bills*. Otros, sin embargo, dependen del asesoramiento de organizaciones de la sociedad civil, de despachos privados o de los servicios técnicos de la Cámara, y su calidad técnica varía en función de esos recursos (Fox y Korris, 2010, pp. 89-96).²² La *Hansard Society* ha descrito este fenómeno como un uso expresivo de la legislación, donde se recurre al proyecto no tanto para producir derecho aplicable, sino para colocar temas en la agenda pública o comprometer políticamente al Gobierno.

Los *Private Bills* responden a una lógica diferente. No se orientan a modificar el derecho general, sino a conferir facultades o beneficios concretos a personas, entidades privadas o autoridades locales. Por ello se tramitan mediante procedimientos especializados, con una presencia destacada de los *parliamentary agents* y de las *Private Bill Offices* de las Cámaras. La *Guide to making legislation* recuerda que el Gobierno no es el promotor de estos proyectos y que su intervención, en su caso, se produce a través de objeciones puntuales o de enmiendas limitadas (Cabinet Office, 2025, pp. 7-8, 177-178).

En el ámbito escocés, la *Guidance on Private Bills* muestra con claridad que este tipo de iniciativas se somete a una lógica parcialmente distinta de la ordinaria, al combinar elementos parlamentarios con rasgos cuasi-judiciales, como la publicidad reforzada, la posibilidad de objeciones de terceros afectados y el examen de intereses particulares (Scottish Parliament, s. f., pp. 1-4).

Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta diversidad revela una desigualdad real de capacidades; mientras los *Government Bills* se benefician de una infraestructura institucional

²² Fox y Korris ilustran cómo muchos *private members' bills* se emplean para señalar prioridades, probar el terreno político o arrancar compromisos, aun cuando las probabilidades de que el proyecto complete todas las fases del procedimiento sean reducidas (Fox y Korris, 2010, pp. 89-96).

sólida y de acceso directo a los mejores recursos de redacción, los *Private Members' Bills* y los *Private Bills* dependen de apoyos más variables, de intereses más específicos y de entornos de elaboración menos estandarizados. La respuesta institucional ha tratado de reducir esas diferencias mediante la publicación de guías, la generalización de las *Explanatory Notes*, el apoyo técnico a iniciativas no gubernamentales y una mayor transparencia en las fases de consulta y supervisión.²³ Aun así, la experiencia confirma que la calidad de la ley sigue estando estrechamente vinculada al control efectivo sobre el diseño de la política y sobre los recursos técnicos disponibles para formularla.

V. CRITERIOS Y TÉCNICAS DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO

1. Claridad, accesibilidad y lenguaje llano

La reflexión británica reciente sobre la calidad de la legislación parte de una premisa que ha ido ganando peso tanto en la práctica institucional como en la doctrina: hablar de *good law* implica algo más que constatar la corrección técnica de un texto normativo. La noción impulsada por la OPC y por la *Good Law Initiative* integra varias exigencias materiales –necesidad, efectividad, claridad, coherencia y accesibilidad– y las sitúa en el centro del debate sobre la técnica legislativa (Cabinet Office, 2013, pp. 6-8; Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). La claridad deja así de presentarse como una virtud meramente estilística y pasa a concebirse como una condición estructural de la calidad normativa.

Dentro de ese marco, la claridad se concibe como una cualidad relacional, donde un texto es claro cuando sus destinatarios pueden reconstruir, sin esfuerzo desproporcionado, el mandato normativo que contiene. La claridad se apoya en la estructura, en la elección léxica, en la puntuación y en la maquetación; depende tanto de la forma de ordenar el material como de las palabras escogidas para expresarlo

²³ La publicación de la *Guide to making legislation*, de la *Drafting guidance* (OPC) y de documentos como *Writing laws for Wales* o *Drafting matters!* refleja un giro hacia la transparencia en la técnica legislativa, en parte como respuesta a las críticas del *Constitution Committee* y de organizaciones como la *Hansard Society*.

(Xanthaki, 2014, pp. 91-98). No se identifica con un registro popular o informal, ni con la renuncia a toda terminología técnica, se persigue un lenguaje que, sin abandonar la precisión jurídica, pueda leerse y entenderse sin necesidad de descifrar rodeos innecesarios o fórmulas arcaicas.

La *Drafting Guidance* de la OPC traduce esta orientación general en recomendaciones concretas. Aconseja utilizar frases manejables, evitar estructuras excesivamente densas, preferir la voz activa cuando resulte adecuada y prescindir de buena parte del repertorio heredado del inglés jurídico tradicional –fórmulas dobles o triples, latinismos, expresiones rituales o arcaizantes– cuando no aporten contenido normativo real (Office of the Parliamentary Counsel, 2024, pp. 5-9). La finalidad no es hacer la ley coloquial, sino hacerla más directa, más ordenada y menos opaca.

La *Guide to making legislation* refuerza esta misma idea al recordar que quienes redactan no deben pensar sólo en jueces o especialistas, sino también en otros posibles usuarios de la ley: funcionarios, empresas, organizaciones y ciudadanos con distintos niveles de familiaridad con el lenguaje jurídico (Cabinet Office, 2025, pp. 143-145). De ahí que la claridad deba proyectarse sobre el conjunto del texto legislativo, incluyendo títulos, divisiones internas, notas explicativas y elementos de orientación que permitan al lector identificar rápidamente qué regula la norma y cómo se articula.

En este contexto se inserta la influencia del *plain language movement*. La doctrina no lo presenta como un valor autónomo capaz de imponerse en todo caso, sino como una técnica al servicio de la claridad y, en último término, de la efectividad normativa (Xanthaki, 2014, pp. 104-109). El lenguaje llano se utiliza cuando permite expresar la misma idea con un grado equivalente de precisión, pero no justifica la renuncia a términos técnicos cuando éstos resultan necesarios para fijar con exactitud el contenido de la norma. El objetivo no es expulsar el tecnicismo, sino evitar el tecnicismo innecesario.

En Gales, la guía *Writing Laws for Wales* añade un matiz importante; la accesibilidad del Derecho exige que las leyes estén bien organizadas, resulten comprensibles y expresen de manera estable las consecuencias jurídicas que desencadenan (Welsh Government, 2019, pp. 9-11). El documento insiste en que claridad y accesibilidad

no se agotan en el articulado, porque dependen de la calidad de las notas explicativas, de la existencia de materiales divulgativos y del propio diseño bilingüe del texto legislativo. En un entorno en el que el inglés y el galés tienen igual valor jurídico, el proceso de redacción obliga a comprobar que ambas versiones transmiten el mismo mensaje normativo, lo que opera como un control cruzado que a menudo obliga a depurar formulaciones vagas o equívocas.

La doctrina ha mostrado cómo la adopción de soluciones de género neutro –por ejemplo, el uso sistemático de *they* en lugar de pronombres masculinos por defecto, o la sustitución de expresiones centradas en roles más tradicionales– contribuye a la claridad y evita mensajes subrepticios de exclusión, siempre que no se sacrifiquen precisión ni seguridad jurídica (Toro, 2018, pp. 31-34; Xanthaki, 2014, pp. 118-121). Las guías adoptan una posición pragmática, pues, el objetivo primario sigue siendo que la norma resulte efectiva y comprensible, aunque se anima a los redactores a explorar opciones lingüísticas inclusivas siempre que encajen en ese marco.

La preocupación por la claridad y la accesibilidad se traslada también a la forma en que se presenta el derecho vigente.

La iniciativa *Good Law* ha impulsado, en colaboración con *The National Archives*, una revisión de la manera de publicar y actualizar la legislación en formato electrónico, con el fin de que el usuario pueda acceder con relativa facilidad a versiones consolidadas de las normas clave (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12). Esta apuesta por la claridad *externa* –la forma en que se ofrece el Derecho a la sociedad– complementa la claridad *interna* de cada texto, y recuerda que la técnica legislativa no concluye con la aprobación de la ley, porque se proyecta sobre su difusión y actualización.

2. Estructura de las leyes, definiciones y remisiones

La estructura interna de las leyes ocupa un lugar central en la reflexión británica sobre técnica legislativa. La OPC insiste en que el redactor debe pensar la arquitectura del proyecto desde las primeras fases de trabajo, comenzando por un esquema general del texto –*Parts, Chapters, sections y Schedules*– que actúe como mapa conceptual del contenido (Office of the Parliamentary Counsel, 2024, pp. 15-18). Esta planificación inicial permite comprobar si las materias se agrupan

de forma lógica, si la secuencia acompaña el razonamiento del lector y si existen repeticiones, dispersiones o interrupciones innecesarias.

En la práctica, las leyes británicas siguen una organización relativamente reconocible: disposiciones preliminares, núcleo regulatorio, mecanismos de aplicación y supervisión, régimen sancionador y disposiciones complementarias o finales. No se trata de una plantilla rígida, sino de una pauta que responde a una idea muy asentada en las guías oficiales: la ley debe *contar su historia* de forma inteligible, de modo que quien la consulte pueda avanzar desde el objeto general de la regulación hasta sus consecuencias jurídicas concretas sin perder el hilo conductor interno del texto. La guía galesa formula expresamente esta exigencia cuando aconseja que los encabezamientos y divisiones del texto permitan al lector identificar con rapidez la función de cada bloque normativo y la relación entre ellos (Welsh Government, 2019, pp. 23-27).

En este contexto, las *Schedules* cumplen una función propia. La tradición británica las reserva normalmente para alojar contenidos de detalle que podrían entorpecer la lectura de las cláusulas principales –listados extensos, tablas, regímenes procedimentales minuciosos, descripciones organizativas complejas o versiones consolidadas de textos modificados–. La idea es que el cuerpo de la *Act* contenga las decisiones principales de política normativa, mientras que la *Schedule* sirva de apoyo técnico para quien necesite profundizar en un aspecto ya situado dentro de la lógica general del texto (Xanthaki, 2014, pp. 142-147).

Las definiciones ocupan un lugar particularmente delicado dentro de esta arquitectura. El Derecho británico ha conocido fases de uso muy intensivo de cláusulas definitorias, hasta el punto de convertir las primeras secciones en repertorios terminológicos de difícil manejo. Frente a esa tendencia, la doctrina y las guías proponen un uso más selectivo. Se recomienda definir sólo cuando el término vaya a emplearse en un sentido técnico distinto del uso ordinario, cuando su significado deba mantenerse estable a lo largo de todo el texto o cuando la definición evite repeticiones complejas y facilite la comprensión del régimen jurídico (Xanthaki, 2014, pp. 151-158).

Las guías añaden otro criterio, porque conviene evitar duplicar definiciones ya asentadas en leyes de interpretación generales. En el

plano estatal, la *Interpretation Act* (1978) proporciona un repertorio básico de conceptos –*Act, Minister, person, land*, entre otros– que se aplican salvo disposición en contrario. En Gales, la *Legislation (Wales) Act* (2019) cumple una función bastante similar, con la particularidad de que armoniza la terminología entre inglés y galés (Welsh Government, 2019, pp. 31-34). Reproducir de forma acrítica estas definiciones dentro de cada ley añade ruido y aumenta el riesgo de incoherencias cuando, por ejemplo, la evolución del ordenamiento aconseje modificar la definición general, pero el texto sectorial permanezca inalterado.

El régimen de las remisiones plantea serios problemas complementarios, porque en un ordenamiento caracterizado por reformas sucesivas y por una fuerte interacción entre legislación primaria y delegada, las referencias cruzadas pueden convertirse en una de las principales fuentes de opacidad. El informe *When laws become too complex* llamó la atención sobre la acumulación de remisiones encadenadas –de una sección a otra, de una *Act* a un reglamento y de éste a nuevas disposiciones– que obligan al usuario a desplazarse por varios textos para reconstruir una regla aparentemente sencilla (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12).

Las respuestas técnicas se han orientado en varias direcciones. Se favorece el uso de remisiones concretas y breves, se desaconsejan las referencias circulares y se recomienda que, cuando una materia se encuentra afectada por un número muy elevado de modificaciones dispersas, se valore la conveniencia de una re-redacción completa o de una consolidación formal en lugar de seguir añadiendo capas de remisiones. En sectores especialmente complejos, se recurre, además, a técnicas como las *Keeling schedules*, que permiten ofrecer dentro del propio *Bill* una versión consolidada del texto afectado para facilitar la supervisión parlamentaria y la comprensión de su resultado normativo final (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-33).²⁴

²⁴ La práctica de las *Keeling schedules* se desarrolló inicialmente como respuesta a la dificultad de escrutar proyectos que alteraban de forma intensa leyes complejas; el nombre procede del parlamentario Edward Keeling, que promovió su uso en los años treinta del siglo XX (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-31).

Cuadro. Técnicas estructurales básicas de la redacción legislativa británica²⁵

| Técnica | Función principal | Riesgo principal | Criterio de uso en la práctica |
|--|--|--|---|
| Estructura en <i>Parts</i> , <i>Chapters</i> y <i>sections</i> | Ordenar el contenido de la ley en bloques lógicos y facilitar la navegación del texto | Fragmentación excesiva o secuencia poco intuitiva | Debe diseñarse desde el inicio, de forma que el texto <i>cuenta la historia</i> de la regulación con orden y continuidad |
| Disposiciones preliminares | Fijar objeto, ámbito, principios básicos y reglas iniciales de interpretación | Convertirse en un bloque declarativo o excesivamente abstracto | Deben limitarse a lo operativamente necesario y no sustituir el desarrollo sustantivo posterior |
| <i>Schedules</i> | Alojar detalles técnicos, listados, tablas o desarrollos accesorios sin sobrecargar el cuerpo principal de la <i>Act</i> | Trasladar a la <i>Schedule</i> elementos que deberían figurar en el núcleo normativo de la ley | Se utilizan para apoyar el texto principal, no para ocultar en anexo decisiones esenciales de política legislativa |
| Definiciones | Fijar el significado estable de términos técnicos o evitar repeticiones complejas | Inflación definitoria y rigidez terminológica innecesaria | Deben emplearse selectivamente, sólo cuando el término se aparte del uso común o necesite un sentido constante dentro de la ley |
| Remisiones internas y externas | Conectar la ley con otras disposiciones del mismo texto o del resto del ordenamiento | Opacidad, cadenas de referencias y pérdida de inteligibilidad | Se prefieren remisiones concretas y breves; cuando la acumulación es excesiva, se aconseja consolidar o re-redactar |
| <i>Keeling schedules</i> | Mostrar el resultado final de una modificación compleja mediante una versión integrada del texto afectado | Aumento de la extensión del <i>Bill</i> y necesidad de control técnico riguroso | Se usan cuando la simple técnica de enmienda textual dificulta el escrutinio o la comprensión del resultado normativo |

3. Gestión de reformas sucesivas y consolidación del derecho vigente

El volumen y la fragmentación de la legislación británica han convertido la gestión de las reformas sucesivas en una dimensión central de la técnica legislativa. La *Cabinet Office* reconoció hace más de una década que la proliferación de enmiendas puntuales, sin una

²⁵ Elaboración del autor.

estrategia clara de simplificación, había generado sectores normativos muy difíciles de manejar incluso para operadores especializados, con efectos directos sobre la seguridad jurídica y sobre la confianza de los ciudadanos en la inteligibilidad del derecho vigente (Cabinet Office, 2013, pp. 3-5). La cuestión no es cuantitativa, porque a medida que se acumulan las reformas, la calidad de la legislación depende menos de la redacción aislada y más de la manera en que ésta se integra en un entramado preexistente de normas ya modificadas, superpuestas o parcialmente obsoletas.

La respuesta se ha construido a partir de varias herramientas complementarias.

La primera, y quizá más inmediata, consiste en mejorar la forma de las enmiendas. La práctica actual se inclina hacia enmiendas textuales claras –sustituir, insertar, suprimir, reenumerar– frente a enmiendas declarativas que describen efectos de manera genérica. La *Statutory Instrument Practice* insiste en que, tanto en la legislación primaria como en la secundaria, resulta preferible mostrar con precisión qué texto se modifica y de qué manera, en lugar de describir sus efectos en términos vagos o abstractos (The National Archives, 2017, pp. 45-49). Esta orientación facilita el control técnico y reduce la ambigüedad inmediata de la reforma, pero no resuelve por sí sola el problema de fondo: cuanto mayor es el número de reformas, más difícil resulta reconstruir el contenido vigente de la norma original.

En los supuestos en que el número o la complejidad de las modificaciones alcanza un umbral elevado, la práctica ha recurrido a instrumentos complementarios como las *Keeling schedules*. Mediante esta técnica, el propio *Bill* incorpora, normalmente en una *Schedule*, una versión integrada del texto que resultaría de aplicar todas las enmiendas previstas. Aunque estas versiones no tienen efectos jurídicos autónomos, cumplen una función práctica muy relevante, porque permiten al Parlamento, a los operadores jurídicos y a los destinatarios de la ley visualizar el resultado final de la reforma sin necesidad de reconstruirlo a partir de múltiples alteraciones puntuales (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 30-33).

Una segunda línea de actuación ha consistido en promover operaciones de re-redacción o *rewrite* cuando un determinado sector del ordenamiento alcanza niveles de complejidad difícilmente asumibles

mediante ajustes fragmentarios –*Tax Law Rewrite Project*, citado con frecuencia como experiencia de simplificación estructural–. A través de él se reordenaron y reformularon grandes bloques de legislación tributaria sin introducir, al menos en principio, cambios materiales sustantivos, con el propósito de mejorar la claridad del lenguaje, la secuencia interna del articulado y la manejabilidad general del conjunto normativo (Xanthaki, 2014, pp. 321-328). Este tipo de proyectos demuestra que la calidad normativa no depende sólo de redactar bien textos nuevos, sino también de revisar críticamente cómo se conserva, reorganiza y transmite el Derecho ya existente.

Junto a ello, el sistema británico mantiene la figura de las *Consolidation Acts*, en las que se reúnen, sistematizan y reordenan disposiciones dispersas sin intención de alterar su contenido. Estas operaciones suelen realizarse con apoyo de la *Law Commission* y del equipo especializado de *Parliamentary Counsel* en consolidaciones, y permiten ofrecer a los usuarios un texto único y organizado, aunque permanezca abierta la posibilidad de futuras reformas (Cabinet Office, 2025, pp. 222-225).

La dimensión externa de la consolidación ha adquirido una importancia creciente. La plataforma *legislation.gov.uk*, gestionada por *The National Archives*, ha mejorado de manera notable el acceso a versiones actualizadas de numerosas normas, incorporando –con distintos ritmos según los sectores– las modificaciones posteriores y facilitando al usuario la localización del derecho vigente (Cabinet Office, 2013, pp. 9-12). Desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta herramienta no sustituye una política activa de simplificación o consolidación formal, pero actúa como complemento indispensable. Allí donde la proliferación de reformas normativas hace inevitable la complejidad interna, la disponibilidad de versiones electrónicas actualizadas mitiga parcialmente sus efectos sobre la accesibilidad del sistema.

En las jurisdicciones descentralizadas, la gestión de las reformas se ha vinculado a las políticas de accesibilidad normativa. La *Legislation (Wales) Act 2019* obliga al Gobierno a elaborar programas periódicos de mejora del acceso al Derecho, que pueden incluir consolidación temática, codificación por materias y publicación de textos explicativos. Las *Writing Laws for Wales* explican que estas

decisiones repercuten directamente en las elecciones cotidianas de los redactores, desde la frecuencia con la que se opta por nuevas leyes en lugar de series de enmiendas, hasta la articulación de disposiciones transitorias, derogatorias y de entrada en vigor (Welsh Government, 2019, pp. 95-98).

En el terreno de la legislación delegada, el problema adopta una intensidad particular. La *Statutory Instrument Practice* desaconseja la modificación reiterada de un reglamento mediante instrumentos sucesivos y recomienda, cuando los cambios se acumulan, sustituir íntegramente el texto o proceder a una reordenación más amplia, reservando las técnicas de corrección rápida a errores materiales o defectos estrictamente formales (The National Archives, 2017, pp. 93-101, 140-146).

4. *Estándares doctrinales de calidad normativa y su recepción en la práctica británica*

La doctrina ha contribuido de forma decisiva a definir el discurso sobre la calidad de la ley. Frente a una concepción puramente formal o estilística, una parte importante de la doctrina ha propuesto entender la calidad normativa en términos funcionales, esto es, a partir de la capacidad de la legislación para contribuir de manera efectiva a la consecución de los objetivos regulatorios perseguidos. Dentro de esta perspectiva, claridad, precisión, ausencia de ambigüedad, sencillez expresiva o accesibilidad no desaparecen como exigencias relevantes, pero dejan de operar como fines autónomos y pasan a concebirse como meros instrumentos al servicio de un ideal más amplio de efectividad normativa (Xanthaki, 2011, pp. 75-80; Xanthaki, 2018, pp. 6-9).

Este enfoque se articula mediante una estructura jerárquica de criterios. En la cúspide se sitúa la eficacia de la regulación, entendida como la capacidad de la norma para contribuir realmente a cambiar la realidad en la dirección propuesta por la política. Inmediatamente por debajo aparece la efectividad legislativa en sentido propio, esto es, la medida en que el texto ayuda o entorpece la consecución de esos objetivos. En un nivel intermedio se encuentran cualidades como la claridad, la precisión y la ausencia de ambigüedad; y, finalmente, en un plano instrumental más concreto, la sencillez expresiva, el lenguaje

llano o la neutralidad de género (Xanthaki, 2014, pp. 87-92, 116-121). Esta forma de ordenar los criterios tiene una consecuencia importante: el juicio sobre la calidad de la ley no puede agotarse en la elegancia formal del texto ni en su mayor o menor modernidad lingüística.

Desde esta perspectiva, un texto puede resultar aparentemente claro, sencillo o incluso estilísticamente ejemplar y, sin embargo, seguir siendo una mala ley si deja sin resolver problemas esenciales, genera incertidumbre sobre el alcance de sus efectos o dificulta la consecución práctica de la política que pretende instrumentar. La técnica legislativa se concibe así como un ejercicio de prudencia institucional en el que cada decisión de redacción –introducir una definición, optar por una remisión, estructurar una parte del texto, formular una habilitación o escoger entre mayor detalle o mayor apertura– debe evaluarse a la luz de una pregunta básica: ¿el texto facilita o entorpece la consecución del resultado regulatorio?²⁶

La tradición de *Thornton's Legislative Drafting* encaja bien con este desplazamiento funcional. Las fases clásicas del proceso de redacción –comprender la propuesta, analizarla, diseñar la estructura, redactar y revisar– se reinterpretan hoy como momentos sucesivos de control de calidad, en los que el redactor contrasta constantemente las decisiones de formulación con el problema de política que la ley pretende resolver (Xanthaki, 2013, pp. 3-7). En esta lectura, la redacción legislativa no consiste sólo en convertir una instrucción en texto jurídico, sino en verificar de forma continuada si la forma elegida favorece la inteligibilidad, la aplicación y la estabilidad de la norma. Este replanteamiento doctrinal ha encontrado aplicación en la práctica institucional británica. La definición de *good law* asumida por el *Cabinet Office* incorpora expresamente la idea de efectividad y exige que la ley sea necesaria, clara, coherente y accesible como condiciones para alcanzar resultados regulatorios satisfactorios (Cabinet Office, 2013, pp. 6-8; Cabinet Office, 2025, pp. 1-2). De manera paralela, el *Constitution Committee* ha criticado algunos proyectos legislativos cuya complejidad estructural, documentación insuficiente o diseño deficiente impedían valorar si el instrumento elegido se

²⁶ Esta perspectiva enlaza con la doctrina de *legisprudence*, que estudia la racionalidad de las decisiones legislativas y sitúa la técnica de redacción como uno de los factores que condicionan la calidad global del producto normativo (Wintgens, 2012, pp. 3-7).

encontraba realmente en condiciones de cumplir los fines perseguidos (House of Lords, Constitution Committee, 2017, pp. 6-9, 45-48). La recepción práctica de estos estándares no es, por tanto, puramente retórica, porque se traduce en parámetros de evaluación institucional que afectan a la preparación del *Bill*, a su supervisión parlamentaria y a la forma en que después se juzga la calidad del resultado.

En ese contexto, ha ido tomando forma una suerte de triángulo de calidad integrado por la doctrina académica, guías oficiales y comités parlamentarios. La academia aporta categorías analíticas y marcos de valoración; las guías transforman esos marcos en orientaciones concretas para quienes redactan; y los comités utilizan ambos planos como referencia para formular críticas, advertencias o propuestas de mejora. El resultado no es un modelo cerrado, sino una cultura institucional en la que hablar de buena ley significa hablar al mismo tiempo de técnica redaccional, de diseño de la política y de organización del *statute book*.

VI. LEGISLACIÓN DELEGADA Y CALIDAD NORMATIVA

1. *Centralidad de los statutory instruments y técnicas de delegación*

En el ordenamiento británico contemporáneo, la imagen de la ley como *Act of Parliament* aprobada al término de un procedimiento parlamentario completo sólo describe una parte del fenómeno normativo. Desde hace décadas, una parte significativa de la producción jurídica con efectos generales se articula a través de legislación delegada, principalmente en forma de *statutory instruments*, que desarrollan, completan y, en ocasiones, modifican el marco trazado por las *Acts*. Los estudios empíricos coinciden en señalar que, desde los años noventa, el número anual de *statutory instruments* se mantiene de forma sostenida por encima del de leyes primarias, lo que revela que buena parte del derecho aplicable se genera en sede reglamentaria y no en sede parlamentaria en un sentido estricto (Fox y Blackwell, 2014, pp. 3-5; Public Law Project, 2020, pp. 7-11). Esta asimetría cuantitativa no constituye un mero dato estadístico; refleja una transformación profunda en la manera de gobernar normativamente, en la que la ley parlamentaria tiende cada vez más a fijar objetivos

generales, principios de actuación y habilitaciones, mientras que el contenido operativo de muchas políticas públicas se desplaza a la legislación delegada. La centralidad de los *statutory instruments* no es, por tanto, una anomalía periférica del sistema, sino uno de sus rasgos estructurales más característicos.

Dentro de este contexto, los *statutory instruments* actúan como vehículo de la potestad reglamentaria ministerial. Se trata de instrumentos jurídicos nombrados y configurados por la *Statutory Instruments Act* (1946), que sirven para ejercer las facultades delegadas en los *parent Acts* y adoptan formas variadas –*regulations, orders, rules*– dentro de la categoría unitaria de los *statutory instruments* (Fox y Blackwell, 2014, pp. 1-3). El rasgo definitorio no es tanto el contenido material como la técnica, porque la norma nace en virtud de una cláusula habilitante que precisa quién puede dictarla, con qué finalidad, bajo qué límites y con qué procedimiento parlamentario. De ahí que una buena parte de la técnica legislativa en el Reino Unido consiste precisamente en construir correctamente esas cláusulas de delegación, que condicionan el espacio disponible para el reglamento y fijan la intensidad del control político y jurisdiccional.

La práctica británica ha desarrollado un repertorio amplio de técnicas de delegación. En un extremo aparecen las cláusulas de delegación clásicas, circunscritas a aspectos técnicos, de detalle o de gestión, en las que la *Act* formula las opciones de política y remite a reglamento el desarrollo de pormenores y ajustes futuros. En el otro extremo se sitúan las *Henry VIII clauses*, que permiten modificar, incluso derogar, la legislación primaria mediante los *statutory instruments*, y los denominados *skeleton* o *framework Bills*, en los que el propio texto legal se reduce a una tabla de contenidos de facultades delegadas, con muy escasa determinación sustantiva (Public Law Project, 2020, pp. 10-13). La doctrina ha advertido que estas últimas técnicas desplazan el centro de gravedad de la decisión normativa hacia el Ejecutivo y debilitan la función de orientación general que debería corresponder a la ley (Tudor, 2000, pp. 149-152).

La expansión de la delegación responde a factores parcialmente comprensibles desde la perspectiva de la eficacia: crecimiento del Estado regulador, necesidad de responder con rapidez a crisis financieras o sanitarias, incorporación de obligaciones derivadas

del Derecho internacional y, hasta fechas recientes, del Derecho de la Unión Europea, así como una creciente complejidad técnica en sectores como los servicios financieros, las telecomunicaciones o la protección social (Fox y Blackwell, 2014, pp. 3-4). La reacción institucional ha consistido en perfilar mejor la justificación de los poderes delegados.

Hoy en día, la práctica exige que cada *Bill* vaya acompañado de un *delegated powers memorandum*, en el que el departamento promotor explica y defiende las habilitaciones previstas, documento sometido a una supervisión intensa por el *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee* en la Cámara de los Lores (Public Law Project, 2020, pp. 8-9). Se trata de un intento de racionalizar la frontera entre lo que debe quedar en la ley y lo que puede trasladarse a los *statutory instruments*, aunque su aplicación dista de ser uniforme.

Este panorama se reproduce, pero con matices, en las jurisdicciones descentralizadas. En Escocia, Gales e Irlanda del Norte, los parlamentos y los gobiernos manejan sus propias categorías de legislación primaria –*Acts, Measures, Acts of the Scottish Parliament*– y secundaria –*Scottish Statutory Instruments, Welsh Statutory Instruments*–, pero el patrón común se mantiene, porque la norma de origen parlamentario se acompaña de una constelación de instrumentos delegados que concretan sus efectos sobre el terreno. La centralidad de la legislación delegada es, por tanto, un rasgo estructural del sistema británico y no un fenómeno marginal o coyuntural.

2. *Procedimientos de supervisión parlamentaria y controles disponibles*

El elemento material de los *statutory instruments* contrasta con un sistema de escrutinio parlamentario que se ha ido construyendo progresivamente, con añadidos y remiendos sucesivos, hasta configurar lo que muchos autores describen como un mosaico complejo y poco transparente. El esquema básico descansa en la distinción entre el *negative resolution procedure* y el *affirmative resolution procedure*, a los que se añaden procedimientos reforzados y variaciones de urgencia como el *made affirmative* (Public Law Project, 2020, pp. 9-10; Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). El resultado es un abanico de dieciséis

combinaciones posibles, con niveles de control muy dispares, que incluso los propios parlamentarios consideran de difícil comprensión.

En el procedimiento negativo, el *statutory instrument* se hace (*made*) y se presenta (*laid*) ante el Parlamento; entra en vigor en la fecha que él mismo establece y sólo puede ser anulado si, dentro de un plazo ordinario de cuarenta días de sesión, alguna de las Cámaras aprueba una moción de anulación (*prayer*). La experiencia demuestra que esa posibilidad existe más en teoría que en la práctica; en la Cámara de los Comunes apenas se debate una fracción mínima de los *statutory instruments* negativos, el número de *prayers* es exiguo y, cuando se alcanzan, las sesiones suelen tener una duración limitada, sin posibilidad de enmienda del texto (Fox y Blackwell, 2014, p. 5). Desde 1950 se han rechazado sólo unos pocos *statutory instruments* negativos entre decenas de miles, lo que revela que el control político se realiza en un marco de acepta o rechaza difícilmente compatible con una revisión sustantiva de las opciones normativas (Public Law Project, 2020, p. 11).

El procedimiento afirmativo, en sus diferentes variantes, exige una intervención más activa de las Cámaras. En la modalidad *draft affirmative*, el proyecto de *statutory instrument* se somete a la aprobación previa de una o de ambas Cámaras antes de poder entrar en vigor; en la modalidad *made affirmative*, empleada sobre todo en situaciones de urgencia, el instrumento se dicta y despliega efectos de inmediato, pero pierde vigencia si no recibe aprobación parlamentaria dentro de un plazo determinado (Public Law Project, 2020, p. 9). Existen además procedimientos reforzados –*super-affirmative*, *enhanced affirmative*, etc.– que imponen la presentación de borradores, requisitos de consulta y plazos de consideración más amplios, pensados para poderes delegados de especial relevancia, por ejemplo los que permiten modificar actos legislativos de manera amplia (Henry VIII powers) (Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). Todos ellos comparten, sin embargo, una limitación decisiva: el *statutory instrument* no admite enmiendas y la Cámara sólo puede aprobar o rechazar el texto en bloque.

El modelo de control se completa con una serie de comités especializados. El *Joint Committee on Statutory Instruments* (JCSI) examina todos los *statutory instruments* sujetos a procedimiento par-

lamentario desde una perspectiva fundamentalmente técnica: control de habilitación, compatibilidad formal con la ley delegante, coherencia interna, problemas de defectuosa redacción o de ambigüedad que puedan dificultar la aplicación. El *Secondary Legislation Scrutiny Committee* (SLSC) de la Cámara de los Lores –y sus homólogos en la Cámara de los Comunes– realiza un control de mérito, orientado a identificar instrumentos que susciten cuestiones políticas o jurídicas de especial relevancia, ya sea por su impacto social, por la calidad de la justificación contenida en el explanatory memorandum o por la forma en que se ha realizado la consulta pública (Fox y Blackwell, 2014, pp. 14-15). El *Delegated Powers and Regulatory Reform Committee*, por su parte, actúa en la fase previa, al analizar los poderes de delegación contenidos en los *Bills* y emitir informes sobre su amplitud y adecuación.

A pesar de este entramado, los estudios empíricos coinciden en señalar que el escrutinio efectivo es limitado. La *Hansard Society* ha mostrado que, en la práctica, sólo una minoría de *statutory instruments* recibe una atención sustantiva por parte de los comités; multitud de instrumentos se aprueban sin debate o tras discusiones muy breves, y los informes críticos del JCSI o del SLSC se traducen en modificaciones reales con una frecuencia inferior a la deseable (Fox y Blackwell, 2014, pp. 5-7). La combinación de grandes volúmenes de *statutory instruments*, tiempos de tramitación escasos y un mecanismo de control basado en la lógica del acepta o rechaza configura un entorno en el que el Parlamento tiene dificultades para cumplir su papel de garante del equilibrio entre Gobierno y ciudadanía. No es casual que una parte relevante de las propuestas de reforma planteadas por la doctrina insista en reforzar la transparencia de los criterios de asignación de procedimientos, racionalizar las modalidades reforzadas y explorar fórmulas que permitan, al menos, expresar reservas sobre partes concretas del *statutory instrument* sin necesidad de rechazarlo por completo (Bates, 1998, pp. 173-175; Fox y Blackwell, 2014, pp. 6-7).

La experiencia del Brexit ha añadido otro escenario de complejidad. La legislación de retirada de la Unión Europea multiplicó las habilitaciones para dictar *statutory instruments* con el fin de adaptar el ordenamiento a la nueva situación, introduciendo procedimientos

de sifting en los que comités de ambas Cámaras revisan los *statutory instruments* inicialmente previstos como negativos para decidir si requieren un procedimiento más intenso (Public Law Project, 2020, pp. 12-13). Este mecanismo intenta corregir, a posteriori, decisiones discutibles de clasificación, aunque lo hace al precio de incrementar todavía más la complejidad de las vías disponibles.

3. *Impacto de la legislación delegada en la calidad y coherencia del ordenamiento*

La centralidad de la legislación delegada produce efectos directos sobre la calidad normativa y la coherencia general del sistema. Desde una perspectiva funcional, resulta indudable que los *statutory instruments* aportan flexibilidad, rapidez de respuesta y capacidad de adaptación técnica. Muchos sectores del ordenamiento quedarían expuestos a rigideces difíciles de gestionar si cada ajuste relativo a tipos de cotización, parámetros técnicos, nomenclaturas o requisitos operativos tuviera que canalizarse mediante una nueva *Act of Parliament*. En ese sentido, la delegación permite que el Parlamento concentre su tiempo en las grandes decisiones de política legislativa, mientras que el Ejecutivo asume el desarrollo y la actualización de los elementos más variables o especializados (Tudor, 2000, pp. 149-151).

Esa funcionalidad genera tensiones evidentes cuando la frontera entre detalle técnico y decisión sustantiva se vuelve incierta. En esos casos, la legislación delegada deja de ser un instrumento auxiliar de implementación y pasa a influir directamente en la definición material del régimen jurídico aplicable. La cuestión no afecta sólo al equilibrio entre Parlamento y Gobierno, sino también a valores centrales de la buena legislación, como la claridad, la accesibilidad, la previsibilidad y la coherencia del derecho vigente.

Uno de los ámbitos más sensibles es el de la accesibilidad. El ciudadano y, con frecuencia, también el operador jurídico se enfrentan a un entramado compuesto por *Acts* y *statutory instruments* que se remiten unos a otros, se modifican recíprocamente o sólo pueden entenderse mediante una lectura acumulativa de varios textos. Aunque iniciativas como *legislation.gov.uk* han mejorado de forma notable el acceso al derecho vigente, una parte importante de la legislación delegada sigue careciendo de una presentación consolidada suficien-

temente clara, lo que obliga a reconstruir el contenido aplicable a partir de una secuencia de instrumentos modificativos (The National Archives, 2013, pp. 1-3). La consecuencia es un derecho más difícil de localizar, de leer y de comprender en su versión efectivamente vigente.

Un segundo ámbito especialmente sensible es el del Derecho penal y sancionador. La creación de infracciones y sanciones mediante *statutory instruments*, aunque sometida a límites materiales y a una supervisión más intensa, se ha extendido en áreas como la seguridad económica, la protección del medio ambiente o la regulación de servicios públicos. La doctrina ha advertido que esta práctica desplaza hacia la legislación delegada decisiones que afectan directamente a derechos fundamentales y libertades, con un grado de transparencia y de debate inferior al que acompaña a las *Acts* (Chalmers y Leverick, 2018, pp. 221-224). El riesgo es evidente, la capacidad de restringir derechos mediante instrumentos que apenas se discuten en comités y no admiten enmienda choca con las exigencias de previsibilidad y control democrático propias del Estado de Derecho.

La proliferación de las *Henry VIII clauses* agrava este escenario. Cuando un *statutory instrument* puede modificar el contenido de una *Act*, la jerarquía normativa adquiere un carácter más instrumental y el principio de soberanía parlamentaria se preserva sobre todo en el plano formal. La *Hansard Society* ha mostrado que estas facultades se han utilizado para reorganizar entidades públicas, redefinir prestaciones sociales o reconfigurar sectores regulatorios completos, en ocasiones con un nivel de deliberación parlamentaria muy reducido en comparación con la importancia material de las decisiones adoptadas (Fox y Blackwell, 2014, pp. 4-5). En estos casos, la legislación delegada no sólo complementa la ley, sino que interviene sobre ella de manera transformadora, con efectos significativos sobre la coherencia y la estabilidad del ordenamiento.

El impacto sobre la coherencia del ordenamiento se percibe también en la forma en que los distintos niveles de legislación –primaria y secundaria, estatal y descentralizada– se relacionan entre sí. La combinación de *Acts*-marco, legislación delegada y normas dictadas por las Administraciones de Escocia, Gales e Irlanda del Norte genera solapamientos y vacíos que sólo se corrigen, muchas

veces, a través de nuevas oleadas de *statutory instruments*. Este modo de gobernar por sucesivas capas reglamentarias produce un derecho menos previsible y más difícil de sistematizar, incluso para operadores jurídicos experimentados. No es casual que una corriente creciente de autores reclame criterios más exigentes de planificación normativa, de manera que la decisión de delegar tenga en cuenta no sólo la conveniencia administrativa sino también los efectos acumulados sobre la inteligibilidad del ordenamiento (Public Law Project, 2020, pp. 13-15; Bates, 1998, pp. 172-175).

La respuesta judicial, fundamentada en el control de legalidad de los *statutory instruments* mediante *judicial review*, ofrece un contrapeso relevante aunque limitado. Los tribunales han anulado instrumentos delegados por exceso de habilitación o por desviación de poder, como en el conocido asunto R (Public Law Project) v Lord Chancellor [2016] UKSC 39, relativo al intento de introducir criterios de residencia para acceder a la asistencia jurídica.²⁷

Este tipo de decisiones subraya la vigencia del principio de *ultra vires* y la exigencia de que el reglamento se mantenga dentro de los contornos fijados por la ley. En paralelo, la jurisprudencia insiste en el respeto a las garantías procedimentales y, en particular, a las

²⁷ R (Public Law Project) v Lord Chancellor [2016] UKSC 39 resulta especialmente ilustrativa para el análisis de la legislación delegada en el Reino Unido, porque muestra con claridad que la expansión de los *statutory instruments* y de las facultades normativas del Ejecutivo no elimina la exigencia de que toda norma subordinada permanezca dentro de los límites materiales fijados por la ley habilitante. El asunto versaba sobre la introducción, por vía reglamentaria, de un *residence test* que restringía el acceso a la asistencia jurídica civil a quienes no acreditaran determinados vínculos de residencia con el Reino Unido. El Tribunal Supremo declaró que esa regulación era *ultra vires*, al considerar que el *Lord Chancellor* había excedido el alcance de la potestad conferida por la *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act* (2012). La importancia de la sentencia, en el contexto aquí examinado, radica en que confirma dos ideas centrales: de una parte, que la legislación delegada puede incidir en cuestiones de enorme relevancia práctica y constitucional —en este caso, el acceso efectivo a la justicia—; de otra, que el control judicial opera como garantía última frente al uso expansivo o desviado de los poderes delegados, aunque lo haga necesariamente *ex post* y caso por caso. Precisamente por eso, la resolución refuerza el argumento de que la calidad normativa en materia de delegación no depende solo de la corrección formal del *statutory instrument*, sino también de la precisión con la que la *Act* delimita la habilitación, del escrutinio parlamentario que acompaña su ejercicio y de la posibilidad de control jurisdiccional cuando el Ejecutivo traspasa la frontera entre desarrollo normativo legítimo y alteración sustantiva del régimen diseñado por el legislador.

expectativas legítimas generadas por las consultas y compromisos asumidos durante el proceso de elaboración (Fox y Blackwell, 2014, pp. 170-177). Sin embargo, la justicia actúa siempre *a posteriori*, caso por caso, y su capacidad para corregir problemas estructurales de diseño de la delegación es forzosamente acotada.

La doctrina sobre técnica legislativa ha intentado conectar estas preocupaciones con una concepción más exigente de la *good law*. Desde una perspectiva muy influyente, Xanthaki propone entender la calidad normativa como efectividad: una ley es buena en la medida en que consigue los resultados regulatorios que persigue la política pública, sin sacrificar principios como la claridad, la precisión, la accesibilidad y la coherencia (Xanthaki, 2014, pp. 6-7). Aplicada a la legislación delegada, esta idea obliga a desplazar el foco desde discusiones formales sobre la jerarquía de fuentes hacia la pregunta de qué combinación de la *Act* y los *statutory instruments* permite alcanzar mejor los objetivos perseguidos, con el menor coste posible para la comprensión ciudadana y el control democrático.

En definitiva, la legislación delegada se ha convertido en pieza indispensable del constitucionalismo británico contemporáneo. Su centralidad no tiene por qué resultar problemática si se acompaña de criterios claros sobre qué debe permanecer en la ley, procedimientos de escrutinio proporcionados a la relevancia del contenido delegado y mecanismos eficaces de control político y jurisdiccional. La experiencia acumulada sugiere, sin embargo, que estos tres elementos todavía no han alcanzado un equilibrio satisfactorio. De ahí que las reflexiones sobre técnica legislativa en el Reino Unido no puedan limitarse al análisis de los *Bills* y las *Acts*, y deban incorporar de manera sistemática la forma en que el sistema diseña, revisa y aplica la enorme masa de normas delegadas que articulan el Derecho vigente.

VII. CONCLUSIONES

El recorrido por la técnica legislativa en el Reino Unido muestra, con bastante claridad, que la forma de las leyes forma parte del núcleo del sistema constitucional, incluso en un ordenamiento sin Constitución codificada. La manera en que se concibe, se organiza y se practica la redacción legislativa no es un adorno técnico, porque condiciona cómo se ejerce la soberanía parlamentaria, cómo se reparte

el poder normativo entre Parlamento y Gobierno y cómo se hace efectivo el principio de Estado de Derecho en la vida cotidiana.

La primera conclusión tiene que ver con la organización de la función de redacción. La existencia de una oficina central de *Parliamentary Counsel* integrada en el corazón del Gobierno, dotada de una amplia estabilidad, cultura profesional propia y guías detalladas, ha permitido convertir el oficio del redactor (*legislative drafters* o *drafters*) en una verdadera institución constitucional. El modelo se refuerza con las oficinas homólogas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que adaptan los mismos principios a contextos lingüísticos y territoriales distintos. El resultado es un ecosistema donde la técnica legislativa se trata como una inversión estratégica del Estado, no como una tarea ocasional que se improvisa en cada ministerio.

La segunda conclusión se sitúa en el tránsito de la política al texto. El caso británico pone de manifiesto que la calidad de la ley se decide en gran medida antes del primer borrador. La forma en que se diagnostica el problema, se analizan alternativas, se consulta a los afectados y se formulan las instrucciones al redactor marca el techo de lo que la técnica puede arreglar después. Cuando la *policy* llega suficientemente madura, acompañada de evidencias, objetivos claros y un encargo bien construido, el *Bill* puede desplegar todo el potencial de las guías de redacción. Cuando no ocurre, el texto se convierte en un intento de disimular incoherencias políticas con aparente corrección formal.

En tercer lugar, la reflexión sobre los criterios y las técnicas confirma que el debate contemporáneo sobre calidad legislativa ha dejado atrás una concepción meramente estética. Claridad, lenguaje llano, precisión, ausencia de ambigüedad, neutralidad de género o estructura lógica no se presentan como virtudes autosuficientes, porque se subordinan a una idea más exigente de *good law*, que contribuye de verdad a lograr los resultados regulatorios perseguidos. El énfasis en la efectividad no elimina las exigencias tradicionales, aunque las reordena. La claridad deja de ser sólo una cuestión de estilo para convertirse en una propiedad del diseño global de la norma, de sus definiciones, de sus remisiones y de la manera en que dialoga con el resto del ordenamiento.

La cuarta conclusión se relaciona con la gestión del tiempo de las leyes. El Reino Unido ha constatado que la calidad normativa no

se agota en el momento de la aprobación, porque cada reforma, cada cadena de enmiendas, cada consolidación o re-redacción modifica las condiciones de accesibilidad del derecho vigente. La experiencia de los proyectos de reescritura, las *Consolidation Acts* y los programas de accesibilidad galeses señala que resulta imprescindible una política consciente del ciclo de vida de la ley, que combine prudencia en la proliferación de textos, inteligencia en las técnicas de reforma y uso sistemático de herramientas electrónicas de consolidación.

El quinto bloque de conclusiones se refiere a la legislación delegada. La centralidad de los *statutory instruments* muestra que hoy buena parte del contenido normativo relevante se decide en sede reglamentaria y no en sede parlamentaria. Esto aporta flexibilidad, rapidez y capacidad de adaptación, pero también abre interrogantes serios sobre control democrático, transparencia y accesibilidad. El entramado de procedimientos negativos, afirmativos y reforzados, unido a comités técnicos y de mérito, intenta compensar esa asimetría, aunque la práctica revela lagunas: grandes volúmenes de instrumentos apenas debatidos, poderes de modificación de leyes primarias muy amplios y un uso no siempre restrictivo de cláusulas de habilitación expansivas.

Dentro de este marco, la técnica legislativa se convierte en un mecanismo de defensa del equilibrio constitucional. No se trata sólo de escribir bien, porque el redactor debe cuestionar la extensión de los poderes delegados, avisar de los efectos acumulativos de la legislación secundaria y contribuir a que las cláusulas de habilitación reflejen con claridad la voluntad política expresada por el Parlamento. La *Good Law Initiative* y el trabajo de los comités especializados aparecen así como piezas de un mismo esfuerzo por reconducir la delegación hacia un terreno compatible con la idea de buena legislación.

Por último, el estudio de la técnica legislativa británica ofrece lecciones útiles para otros ordenamientos, pero también advertencias frente a cualquier tentación de imitar sin matices. No existe un modelo exportable listo para ser trasplantado en otro Estado. Lo que sí parece extrapolable es la lógica de fondo, porque la necesidad de profesionalizar la redacción, de vincularla estrechamente con el diseño de la política, de someter la legislación delegada a criterios verdaderos de calidad y de acompañar el ciclo normativo con políticas activas de consolidación y accesibilidad.

En definitiva, el escenario británico recuerda que la técnica legislativa no es un adorno tecnocrático, porque forma parte de la manera concreta en que un sistema constitucional decide quién manda, cómo manda y con qué límites escribe las normas que rigen la vida común.

VIII. CUADRO FINAL. PRINCIPALES FUENTES NORMATIVAS E INSTITUCIONALES SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL REINO UNIDO²⁸

| Tipo | Fuente | Fecha | Ámbito | Utilidad en el trabajo |
|-----------------------|--|-------|--|---|
| Norma | <i>Statutory Instruments Act</i> | 1946 | Reino Unido / <i>Westminster</i> | Norma básica sobre <i>statutory instruments</i> ; sirve para explicar la forma jurídica de la legislación delegada y su inserción en el sistema. |
| Norma | <i>Interpretation Act</i> | 1978 | Reino Unido / <i>Westminster</i> | Proporciona reglas generales de interpretación y conceptos supletorios; es relevante para definiciones, remisiones y noción de <i>subordinate legislation</i> . |
| Informe institucional | <i>When Laws Become Too Complex</i> | 2013 | <i>Cabinet Office</i> | Documento clave para accesibilidad, complejidad legislativa, consolidación y presentación del Derecho vigente. |
| Informe parlamentario | <i>The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament</i> | 2017 | <i>House of Lords Constitution Committee</i> | Fuente central para el vínculo entre calidad legislativa, preparación de la política, documentación de apoyo y supervisión parlamentaria. |
| Manual oficial | <i>Statutory Instrument Practice</i> | 2017 | <i>The National Archives /</i> Reino Unido | Referencia principal sobre estructura, cita, elaboración y tramitación de los <i>statutory instruments</i> . |
| Guía oficial | <i>Drafting Matters!</i> | 2018 | <i>Scottish Government</i> | Fuente clave para la dimensión escocesa de la redacción legislativa; enfatiza claridad, concisión y coherencia del <i>statute book</i> . |
| Informe parlamentario | <i>The Legislative Process: The Delegation of Powers</i> | 2018 | <i>House of Lords Constitution Committee</i> | Muy útil para el análisis crítico de las delegaciones normativas, las <i>Henry VIII clauses</i> y los problemas de equilibrio entre Parlamento y Gobierno. |

²⁸ Elaboración del autor.

| Tipo | Fuente | Fecha | Ámbito | Utilidad en el trabajo |
|--------------------|--|-------|--------------------------------|--|
| Norma | <i>Legislation (Wales) Act</i> | 2019 | Gales | Importante para accesibilidad, interpretación y organización del Derecho galés; refuerza la dimensión territorial de la técnica legislativa. |
| Guía oficial | <i>Writing Laws for Wales: A Guide to Legislative Drafting</i> | 2019 | <i>Welsh Government</i> | Útil para accesibilidad, estructura, bilingüismo jurídico y reparto entre legislación primaria y subordinada en Gales. |
| Guía parlamentaria | <i>Guidance on Private Bills</i> | 2023 | <i>Scottish Parliament</i> | Útil para diferenciar los <i>Private Bills</i> de otras categorías y explicar su lógica procedimental específica. |
| Guía oficial | <i>Drafting Guidance (Office of the Parliamentary Counsel)</i> | 2024 | OPC / Gobierno del Reino Unido | Manual técnico de redacción: claridad, estructura, lenguaje, definiciones, remisiones y organización del articulado. |
| Guía oficial | <i>Guide to Making Legislation</i> | 2025 | Gobierno del Reino Unido | Fuente central del trabajo para el itinerario desde la <i>policy</i> hasta el <i>Bill</i> , la función del <i>bill team</i> , las <i>drafting instructions</i> , las <i>Explanatory Notes</i> y la legislación delegada. |

BIBLIOGRAFÍA

- BATES, T. (1998). The future of parliamentary scrutiny of delegated legislation: some judicial perspectives. *Statute Law Review*, 19 (3), pp. 155-176.
- CABINET OFFICE (2013). *When laws become too complex*. Cabinet Office.
- (2025). *Guide to making legislation*. London: Cabinet Office.
- CHALMERS, J., y LEVERICK, F. (2018). Criminal law in the shadows: creating offences in delegated legislation. *Legal Studies*, 38 (2), pp. 221-241.
- HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE (2017). *The legislative process: Preparing legislation for Parliament* (HL Paper 27, Session 2016–17). London: House of Lords.
- (2018). *The legislative process: The delegation of powers* (16th Report of Session 2017–19, HL Paper 225). London: House of Lords.
- FOX, R. y BLACKWELL, J. (2014). The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation. *Hansard Society*.
- FOX, R. y KORRIS, M. (2010). *Making better law: Reform of the legislative process from policy to Act*. Hansard Society for Parliamentary Government.
- KELLY, R. (2005). *Parliamentary Counsel and the legislative process*. House of Commons Library Research Paper 05/39. London: House of Commons.
- LAWS, S. (2013). Practical politics and legislative drafting. *European Journal of Law Reform*, 15 (1–2), pp. 17-28.
- MURKENS, J. E. K. (2021). A written constitution: A case not made. *Oxford Journal of Legal Studies*, 41 (4), pp. 965-986.
- NATIONAL ARCHIVES, THE (2017). *Statutory instrument practice* (5th ed.). London: The National Archives.
- OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COUNSEL (2024). *Drafting guidance*. London: Cabinet Office.
- PARLIAMENTARY COUNSEL OFFICE (2018). *Drafting matters!* (2nd ed.). Edinburgh: Scottish Government.
- PUBLIC LAW PROJECT (2020). Plus ça change? Brexit and the flaws of the delegated legislation system. Public Law Project.
- SARGEANT, J., PANNELL, J., MCKEE, R., COULTER, S. y HYNES, M. (2023). *Review of the UK constitution: Final report*. London: Institute for Government y Bennett Institute for Public Policy.
- SEIDMAN, A., SEIDMAN, R. y ABEYSEKERE, N. (2012). «Between policy and implementation: Legislative drafting for development». En L. J. Wintgens (Ed.), *Drafting legislation: A modern approach to law making*. Ashgate.

- THE NATIONAL ARCHIVES (2013). *Guide to Revised Legislation on legislation. gov.uk*. The National Archives.
- (2017). *Statutory Instrument Practice* (5th ed.). The National Archives.
- THORNTON, G. C. (2022). *Thornton's legislative drafting* (5th ed., ed. por Helen Xanthaki). London: Bloomsbury Professional.
- TORO, C. (2018). Gender neutral drafting: Gender equality or an unnecessary burden? *IALS Student Law Review*, 5(1), 29-40.
- TUDOR, P. (2000). Secondary legislation: second class or crucial? *Statute Law Review*, 21 (3), pp. 149-162.
- WELSH GOVERNMENT (2019). *Writing laws for Wales: A guide to legislative drafting*. Cardiff: Welsh Government.
- WINTGENS, L. J. (Ed.). (2012). *Drafting legislation: A modern approach to law making*. Ashgate.
- XANTHAKI, H. (2011). «Quality of legislation: An achievable universal concept or a utopian pursuit?» En M. Tavares Almeida (Ed.), *Quality of legislation*. Nomos: Berlín.
- (2013). Legislative drafting: A new sub-discipline of law is born. *IALS Student Law Review*, 1 (1), pp. 57-70.
- (2014). *Drafting legislation: Art and technology of rules for regulation*. Oxford y Portland: Hart Publishing.
- (2018). Misconceptions in legislative quality: An enlightened approach to legislative drafting. *UCL Faculty of Laws Working Paper*.