

GUÍA PRÁCTICA DE TÉCNICA LEGISLATIVA A OBSERVAR EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE INICIATIVAS

PRACTICAL GUIDE ON LEGISLATIVE TECHNIQUE TO BE OBSERVED IN THE PARLIAMENTARY PROCEDURE OF INITIATIVES

Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-0791-8151>

OBJETO DE ESTA GUÍA

El Congreso de los Diputados y el Senado, a diferencia de otras instituciones, entre ellas algunos Parlamentos¹, carecen de un manual o de unas directrices de técnica legislativa, pese a que ya las Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones aprobadas por las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta el 26 de junio de 1989 se remitían a aquellas en su Norma Cuarta a), en relación con el análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición que ha de incluir el informe que redacten los letrados sobre cada iniciativa encomendada a su asesoramiento: debía argumentarse, entre otros, «sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras». Estas directrices nunca llegaron a aprobarse.

¹ Véase P. García-Escudero Márquez, «La técnica legislativa en Derecho comparado, en especial en América Latina», *Asamblea* nº 29, 2013, pp. 27-64. Para las directrices en las Comunidades Autónomas, A. Sanz Pérez, «Apuntes sobre la técnica legislativa en España», *Asamblea* nº 26, 2012, pp. 11-38. Un ejemplo interesante constituyen las Directrices de Técnica Normativa y Administrativa del Ayuntamiento de Madrid, aprobadas por Acuerdo de 25 de junio de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid; existe un texto consolidado a 18 de noviembre de 2021.

En varias ocasiones hemos propugnado la aprobación de unas directrices o manual de técnica legislativa por la o las Mesas de las Cámaras, o incluso de unas instrucciones por la Secretaría General para su aplicación por los funcionarios a lo largo de la tramitación parlamentaria y por los miembros de las Cámaras y sus asesores en la redacción de las iniciativas. Ante la carencia de normas parlamentarias, ha sido preciso volverse hacia las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (que sustituyeron a las Directrices de 1991 sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley), de ámbito gubernamental, que por supuesto no incluyen la tramitación parlamentaria como ámbito de aplicación ni pueden tener en cuenta sus particularidades.

No se pretende con esta propuesta de guía práctica reproducir las Directrices gubernamentales, sino –partiendo de ellas– formular a modo de *checklist* algunas reglas a tener en cuenta en el procedimiento legislativo por el personal que integra la Secretaría de las Comisiones, bajo la supervisión de los Letrados adscritos a las mismas, e incluso por los asistentes de los parlamentarios y grupos en las iniciativas y enmiendas que formulan.

Algunas de las reglas más sencillas (así, la numeración correlativa) podrían aplicarse de oficio por la Secretaría previa autorización y supervisión por el Letrado de la Comisión. Otras deberán en su caso ser objeto de propuesta de corrección técnica por el Letrado a la ponencia o a la Comisión. Si afectan al dictamen aprobado por la Comisión, las correcciones técnicas deberían contar con el visto bueno de los portavoces y la previa autorización de los Directores de Comisiones y Asistencia Técnico-parlamentaria.

Más difícil, como sabemos, es la introducción de correcciones técnicas en los textos aprobados por el Pleno de la Cámara, respecto de lo cual no cabe aportar, en ausencia de previsión reglamentaria, otras reglas que el sentido común y el respeto a lo aprobado por el órgano competente.

No es necesario insistir en el carácter de propuesta doctrinal de esta guía, que carece de naturaleza oficial o institucional.

GUÍA PRÁCTICA DE TÉCNICA LEGISLATIVA A OBSERVAR EN LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LAS LEYES

I. ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

1. Título.

- Comprobar que las normas citadas en el título aparecen con número, fecha y nombre.
- Evitar en lo posible las mayúsculas.
- Evitar siglas y abreviaturas
- En las leyes modificativas, citar de forma completa las leyes modificadas, en su caso aludiendo al objeto de la modificación. Si se modifica cierto número de leyes y ello impide su cita en el título, hacer una referencia genérica a la normativa modificada.
- El título deberá en su caso adaptarse a las transformaciones que experimente el contenido de la iniciativa legislativa a lo largo de su tramitación. Esto es especialmente aplicable a las leyes modificativas, cuando se añade la modificación de otras leyes. Para ello, podrá formularse una propuesta de corrección técnica.

2. Índices.

- Si la iniciativa cuenta con un índice, éste debe situarse antes de la exposición de motivos/preámbulo, e incluir las subdivisiones (títulos, capítulos...) con su rúbrica, así como los artículos con su rúbrica.
- Comprobar al final de cada fase del procedimiento, y muy especialmente en el texto de la ley aprobada, que el contenido del índice se ajusta al del texto.

3. Exposición de motivos/preámbulo

- De conformidad con el artículo 114.2 del Reglamento del Congreso, tras el debate en Comisión la exposición de motivos, si forma parte del dictamen, se incorporará como Preámbulo.
- Comprobar en el informe de la ponencia, y en su caso en las fases posteriores, que no se conservan alusiones propias del proyecto de ley (*se presenta este proyecto de ley*) o proposición (*el Grupo Parlamentario X presenta esta proposición*), que deberán formularse en pasado o eliminarse.
- En los proyectos que proceden de decretos-leyes convalidados, deberá revisarse muy especialmente la exposición de motivos en

relación con lo señalado en el punto anterior, actualizando en su caso las referencias a la tramitación (procedencia de un decreto-ley convalidado).

- Comprobar que las referencias contenidas a la estructura (títulos, capítulos, número de artículos) y el contenido del proyecto siguen siendo válidas; en caso contrario, podrán proponerse correcciones técnicas si las modificaciones son relevantes.
- En el mismo sentido, deberá revisarse el contenido del preámbulo en cada fase de tramitación, para asegurarse de que continúa siendo congruente con el articulado, tras las sucesivas modificaciones.
- Revisar especialmente las concordancias, esto es, actualizar las remisiones a artículos de la ley que han variado su numeración.

4. Articulado

- La división del articulado debe seguir siempre un orden descendente (libros, títulos, capítulos, secciones, subsecciones) sin saltar categorías, aunque sólo se utilizarán las subdivisiones que sean necesarias.
- Comprobar el orden correlativo de las subdivisiones a lo largo de las distintas fases de tramitación, en las que pueden experimentar cambios de numeración. Deberán comprobarse asimismo las concordancias.
- La numeración de los artículos ha de ser en arábigos cardinales (1, 2, 3...) y correlativa, sin saltar ninguno. Reglas especiales rigen para las leyes modificativas, que se verán más adelante.
- Los artículos deben llevar rúbrica o encabezamiento. Comprobar que cuando se incorporan artículos como consecuencia de enmiendas, se incluye rúbrica. Esta puede omitirse en el caso de las modificaciones de leyes anteriores a las Directrices de Técnica Normativa en las que los artículos no llevan rúbrica.
- Los artículos se dividen normalmente en apartados, que deben numerarse 1, 2, 3... A su vez, los apartados pueden subdividirse en letras o en ordinales (1º, 2º, 3º...). Se procurará, en la medida de lo posible, que exista una cierta uniformidad en las subdivisiones a lo largo de toda la ley.
- Deben evitarse las subdivisiones i), ii), iii) ..., muy frecuentes en las iniciativas que proceden de la transposición de normativa europea.
- En las enumeraciones o listas contenidas en un artículo, comprobar que el inicio de cada punto concuerda con la introducción, siempre en la misma forma (*por ejemplo, verbos en infinitivo*

o sustantivos precedidos o no de artículo, siempre en la misma forma que concuerde con el enunciado introductorio).

- Comprobar muy especialmente la numeración y las concordancias tras la incorporación de enmiendas del Senado.

5. Parte final

- La parte final de los textos legislativos ha de seguir el siguiente orden, aunque no es necesario que existan todas las categorías:
 - Disposiciones adicionales.
 - Disposiciones transitorias.
 - Disposiciones derogatorias.
 - Disposiciones finales.
- Cada categoría de disposiciones tiene numeración propia, que se expresará en letra y en ordinales: *Disposición adicional primera, disposición final primera*. Comprobar el orden y numeración de las disposiciones en cada fase del procedimiento y tras la incorporación de enmiendas del Senado.
- Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas (*el Gobierno elaborará un informe*) se incluirán en las **disposiciones adicionales**. Los mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (*el Gobierno remitirá un proyecto de ley*) han de figurar en las disposiciones finales.
- Deberá verificarse muy especialmente si se han resuelto todos los problemas de tránsito del antiguo al nuevo régimen legal, para incluir en su caso las correspondientes **disposiciones transitorias**.
- Comprobar que ningún precepto incurre en retroactividad de disposición sancionadora no favorable o restrictiva de derechos individuales, prohibida por el artículo 9.3 CE, lo que debería solventarse mediante la inclusión de la disposición transitoria adecuada que excluya tal efecto.
- Se procurará que las **disposiciones derogatorias** no contengan sólo una cláusula derogatoria genérica, sino que se especifiquen las normas que se pretende derogar. Es preferible que exista una única disposición derogatoria, con apartados distintos si es necesario, incluyendo también en ella las cláusulas de salvaguardia del derecho vigente.
- Cuando una ley contenga modificaciones de otras leyes, se incluirán siempre en las **disposiciones finales**, una disposición por cada ley, en el orden cronológico de aprobación de las leyes

modificadas y con las subdivisiones y reglas que se indican en el punto 7 para las leyes modificativas.

- El orden de las disposiciones finales ha de ser coherente y lógico. Sin perjuicio de lo dispuesto en la directriz 42 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, el orden debería ser el siguiente:
 - Disposiciones que modifican el derecho vigente, una disposición por ley modificada en el orden cronológico señalado.
 - Disposiciones de salvaguarda del rango de ciertas disposiciones, que son excepcionales.
 - Título competencial en virtud del cual se aprueba la ley y, en su caso, carácter o no básico.
 - En las leyes orgánicas, preceptos que tienen carácter de ley ordinaria.
 - Disposición que indica la incorporación de derecho comunitario al derecho nacional.
 - Autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de textos normativos (adopción de proyectos de ley, habilitación de desarrollo de reglamentario...), incluyendo plazo y materia, en su caso.
 - Siempre como última disposición final, la entrada en vigor de la ley y, en su caso, la finalización de su vigencia.
- La entrada en vigor puede fijarse señalando el día, mes y año, caso de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, o por referencia a la fecha de publicación en el Boletín Oficial. La entrada en vigor inmediata se realiza con la fórmula siguiente: *La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.*
- No es necesario incluir cláusula de entrada en vigor cuando esta coincide con la supletoria prevista en el Código Civil, a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado.
- Si la entrada en vigor es escalonada para distintas partes de la ley, ello debe figurar en la misma disposición final.

6. Anexos

- Los anexos se numeran en números romanos, seguidos de un título o rúbrica, y se subdividirán de acuerdo con lo indicado para el articulado.

- Cuando existan anexos, deberá figurar siempre en el articulado una remisión a los mismos que produzca su incorporación al texto normativo.
- Comprobar las concordancias en el articulado con la numeración y títulos de los anexos.

7. Especialidades de las leyes modificativas

- Aquellas leyes que tienen por objeto la modificación de otra u otras leyes siguen reglas especiales de numeración y subdivisión.
- El **título** de una ley modificativa debe indicar la ley o leyes modificadas, con su número, fecha y título completos. Si son varias, puede hacerse una referencia genérica a la normativa modificada (*se modifica la normativa tributaria; de modificación de varias leyes procesales*) y al objeto o materia de la modificación (*en materia de... /para...*).
- Comprobar que el título se adecúa a las modificaciones que experimenta el contenido de la iniciativa a lo largo de la tramitación.
- El **orden de las leyes modificadas** ha de ser en principio el cronológico de aprobación de estas, salvo que la ley cuente con una subdivisión en función de la materia. Es posible que se incluya alguna modificación de una ley como disposición final, pero sólo excepcionalmente y cuando no constituya el objeto principal de la ley; en otro caso, debería figurar en el articulado.
- El **articulado** de las leyes modificativas se numera en ordinales en letras (*Artículo primero*), utilizando un artículo para cada ley modificada. Si sólo se modifica una ley, la ley modificativa tendrá un artículo único.
- El encabezamiento o rúbrica de cada artículo indicará la ley que se modifica (*Modificación de la Ley 6/2018, de 2 de diciembre, reguladora de ...*) y el artículo se iniciará con un texto marco: *Se modifica la Ley... en los siguientes términos:* O bien: *Se modifica el artículo 25 de la Ley..., que queda redactado como sigue:*
- Si en el texto marco se enumeran los artículos modificados, comprobar en cada fase de la tramitación que la enumeración sigue concordando con el texto aprobado.
- Dentro de cada artículo, los apartados se numeran en cardinales en letra (*Uno, Dos...*), correspondiendo un apartado a cada artículo de la ley modificada, aunque se hagan varias modificaciones (*Se modifican los apartados 1 y 5 y se añade un apartado 6 en el artículo 15, en los términos siguientes: ...*).

- Al haberse citado en el texto marco la ley modificada, esta no debe aparecer en cada apartado, que sólo incluye el artículo modificado: *Dos. El artículo 25 queda redactado como sigue:...*
- El texto marco de cada apartado debe indicar claramente la modificación que se introduce en el artículo: *se adiciona o añade, se modifica o se suprime*. La supresión de artículos o apartados debe figurar en el lugar que les corresponda en la ley modificada, y no incluirse como derogaciones en la disposición derogatoria.
- No es necesario reproducir un artículo completo de la ley modificada cuando sólo se modifica una parte del mismo, siempre que se trate de una unidad identificable, por ejemplo varios apartados numerados.
- Cuando se introduzcan artículos o apartados nuevos, para no alterar la numeración se utilizará bis, ter, quater... Si la numeración en la ley modificada se viera afectada por la inclusión, debe hacerse constar en el texto marco: *Se incorpora una letra e) en el apartado 5 del artículo 1, pasando las actuales letras e), f) y g) a ser f), g) y h), respectivamente*.
- La **parte final** de las leyes modificativas debe ser objeto de especial atención para comprobar que las disposiciones que contiene no deberían formar parte del articulado por afectar a la parte final de la ley modificada.

8. Leyes orgánicas

- En los proyectos y proposiciones de ley ordinaria, comprobar que no contienen preceptos de carácter orgánico que deban ser objeto de desglose en una iniciativa de ley orgánica por la Mesa de la Cámara, prestando especial atención a las modificaciones de otras leyes que se incluyan en el proyecto o proposición.
- A la inversa, en el supuesto de que los proyectos y proposiciones de ley orgánica contengan preceptos de carácter ordinario, especificarlo así en una disposición final, si se desea evitar la rigidificación del rango normativo.

9. Proyectos procedentes de decretos leyes convalidados

- Revisar muy especialmente la exposición de motivos para eliminar o adaptar lo que no deba figurar en el preámbulo de la ley.
- Incluir la derogación del decreto-ley, en todo o en parte, en la disposición derogatoria.

II. CITAS Y REMISIONES

- Las citas y remisiones a otras normas deben incluir el título completo, con número, fecha y nombre. Si se repite la cita, al menos la primera cita o remisión en el preámbulo y en el articulado deberán ser completas; podrán abreviarse las restantes que no estén muy alejadas señalando el rango, número, año y fecha de la norma.
- La cita habitual debe ser corta y decreciente: artículo, apartado, párrafo/letra/ordinal: *según lo dispuesto en el artículo 1.2. a) de la Ley...*
- Se utiliza la cita larga y creciente cuando se trata de identificar el precepto que se modifica: *El segundo párrafo del apartado 2 del artículo 1 queda redactado como sigue: ...*
- En las citas y remisiones internas (dentro de la misma ley) no se utilizará la expresión *de la presente Ley o de esta Ley*, salvo cuando al citarse en el mismo apartado o artículo preceptos de la misma ley y de otras pudiera crearse confusión.
- Comprobar, en particular tras la incorporación de enmiendas, que las remisiones y citas utilizan correctamente los términos artículo/apartado/párrafo/letra o literal/número o numeral/ordinal a que se refieren.

III. LENGUAJE

- El uso de **mayúsculas** debe restringirse en lo posible (incluso en el título) y en todo caso debe utilizarse un criterio uniforme a lo largo de toda la ley (siempre mayúscula o minúscula para las mismas palabras).
- Si se utilizan **siglas**, en el preámbulo y en el articulado deberá aparecer por primera vez el nombre completo y a continuación entre paréntesis la sigla precedida de la expresión *en adelante*. Las siglas no llevan puntos ni espacios de separación entre las mayúsculas que las componen.
- Revisar la **puntuación**, intentando en lo posible eliminar las comas superfluas, o en todo caso que su inclusión sea acorde con las normas gramaticales.
- La expresión **y/o** debe sustituirse por **o**.
- Las fechas, plazos y otras **expresiones numéricas** deben escribirse normalmente en letra. Unificar en toda la ley.