

# La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes

ZULIMA PÉREZ I SEGÚI

Profesora de Derecho Constitucional

Universitat de València

## Resumen

El presente artículo reflexiona sobre la necesidad de establecer en el ámbito parlamentario las garantías suficientes para que las proposiciones de ley sigan reglas de técnica y calidad normativa. El procedimiento prelegislativo en el seno del Consell para la elaboración de los proyectos de ley dota a estas normas de unas garantías que coadyuvan a una mayor seguridad jurídica, toda una serie de consultas e informes de los que el procedimiento legislativo en el seno de las Cortes está carente. Tanto en las Cortes Generales como en los parlamentos autonómicos la mayor parte de las leyes que finalmente son aprobadas tienen su origen en la iniciativa legislativa gubernamental, pero en los últimos años, coincidiendo con una mayor fragmentación parlamentaria, ha habido un incremento significativo de las proposiciones de ley que finalmente han sido aprobadas. Algunas de estas normas han generado problemas de interpretación, problemas de encaje en el ordenamiento, presentan lagunas o han estado redactadas con un lenguaje manifiestamente mejorable, repercutiendo todo esto en una menor calidad de nuestro ordenamiento jurídico. Resulta, por tanto, necesario establecer una serie de mecanismos en el ámbito parlamentario que permitan normas de mayor calidad para una mayor seguridad jurídica.

**Palabras clave:** calidad normativa, técnica legislativa, proposiciones de ley, procedimiento legislativo, fragmentación parlamentaria, iniciativa legislativa.

## Resum

Aquest article reflexiona sobre la necessitat d'establir en l'àmbit parlamentari les garanties suficients perquè les proposicions de llei seguisquen regles de tècnica i qualitat normativa. El procediment prelegislatiu al si del Consell per a elaborar els projectes de llei dota aquestes normes d'unes garanties que coadjuven a una major seguretat jurídica, tot un seguit de consultes i informes dels quals manca el procediment legislatiu en al si de les Corts.

Tant a les Corts Generals com als parlaments autonòmics la major part de les lleis que finalment s'aproven tenen origen en la iniciativa legislativa governamental, però en els últims anys, coincidint amb una major fragmentació parlamentària, hi ha hagut un increment significatiu de les proposicions de llei que finalment s'han aprovat. Algunes d'aquestes normes han generat problemes d'interpretació, problemes d'encaix en l'ordenament, presenten llacunes, o han estat redactades amb un llenguatge manifestament millorable. Tot això ha repercutit en una menor qualitat del nostre ordenament jurídic. Per tant, cal establir una sèrie de mecanismes en l'àmbit parlamentari que permeten normes de major qualitat per a una major seguretat jurídica.

**Paraules clau:** qualitat normativa, tècnica legislativa, proposicions de llei, procediment legislatiu, fragmentació parlamentària, iniciativa legislativa.

## Abstract:

This article reflects on the need to establish sufficient guarantees in the parliamentary sphere to ensure that bills follow rules of technical and normative quality. The pre-legislative procedure within the Consell for the drafting of bills provides these rules with guarantees that contribute to greater legal certainty. A whole series of consultations and reports that the legislative procedure within the Corts lacks.

Both in the Cortes Generales and in the autonomous parliaments, most of the laws that are finally approved have their origin in the governmental legislative initiative, but in recent years, coinciding with greater parliamentary fragmentation, there has been a significant increase in the

number of bills that have finally been approved. Some of these regulations have given rise to problems of interpretation, problems of fitting into the legal system, had loopholes or were drafted with language that could be clearly improved, all of which has had an impact on the lower quality of our legal system. It is therefore necessary to establish a series of mechanisms in the parliamentary sphere that allow higher quality rules for greater legal certainty.

**Key words:** regulatory quality, legislative technique, bills, legislative procedure, parliamentary fragmentation, legislative initiative.

## Sumario

- I. Introducción
- II. Técnica legislativa y calidad normativa
  1. Técnica legislativa, balance y avances
  2. Principios de buena regulación
  3. Calidad normativa y seguridad jurídica
- III. Fragmentación política y vuelta al protagonismo de la iniciativa legislativa parlamentaria
- IV. La actividad legislativa de Les Corts
  1. Las proposiciones y los proyectos de ley
  2. Las iniciativas legislativas populares (ILP) en Les Corts
- V. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley en el Consell
  1. La participación ciudadana y de los grupos de interés en la elaboración de los anteproyectos de ley
  2. Los proyectos de ley y el procedimiento prelegislativo
- VI. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento legislativo de las proposiciones de ley
- VII. Las garantías de la calidad normativa en las Cortes Generales
- VIII. A modo de conclusión
- IX. Bibliografía

## I. Introducción

Durante estos años, en los que he podido participar en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley en el Consell, he podido observar que es un proceso exigente. Un proceso repleto de pasos, peticiones de informes, plazos, audiencias, un proceso que aún tiene mucho margen de mejora pero que tiene una gran virtualidad, mejora notablemente los textos de los anteproyectos de ley desde su origen hasta su aprobación como proyectos de ley y posterior remisión a Les Corts para su tramitación.

En este trabajo no vamos a analizar una por una la calidad de todas las proposiciones de ley de Les Corts pues sería un trabajo ingente que excede de nuestra pretensión, pero sí que trazaremos algunas pinceladas en relación con los mecanismos que se han ido implementando para conseguir una mejor calidad de las normas que integran nuestro ordenamiento. Podemos afirmar que si se carecen de mecanismos para la mejora normativa se carecerá de calidad. Quien redacta las normas normalmente carece de las habilidades suficientes para poder hacer un buen trabajo por sí mismo y, aun suponiendo que la persona que redactara la norma fuese un «hombre del renacimiento de la habilidad normativa», supiese de técnica legislativa, analizase el posible impacto de la misma, determinase la necesidad, aun así faltaría algo fundamental, la participación. Es por ello por lo que resulta de gran importancia el procedimiento legislativo para la mejora de los textos normativos

Existen innumerables estudios que hablan sobre el procedimiento legislativo de los proyectos de ley, sobre la preocupación por el mismo, sobre cómo mejorarlo, sobre las garantías que aporta. Son casi nulos los que lo hacen con las proposiciones de ley. Tal vez sea porque nunca nos ha preocupado ese escaso tanto por ciento de proposiciones de ley que finalmente veían la luz y acababan formando parte de nuestro ordenamiento convertidas en ley. La realidad es que la gran mayoría de leyes aprobadas ha tenido su origen en proyectos de ley, y es ahí donde los juristas hemos centrado todo nuestro esfuerzo. Pero lo cierto es que,

a partir de 2015, los resultados electorales arrojan parlamentos más fragmentados y gobiernos de coalición y esto, como veremos, tiene un impacto determinante en el incremento de las proposiciones de ley que finalmente salen adelante.

En la Comunitat Valenciana, Les Corts toman un cierto protagonismo y empiezan a proliferar las iniciativas legislativas de los grupos, con un inconveniente: si bien las Cortes Generales tienen un procedimiento más garantista, en el que se incluyen determinados informes parecidos a los de los proyectos de ley en su tramitación en el ejecutivo, en Les Corts Valencianes se carece de los mismos, por lo que las normas resultantes, a pesar del buen hacer del asesoramiento de los letrados parlamentarios, no son todo lo buenas que deberían.

## **II. Técnica legislativa y calidad normativa**

### ***1. Técnica legislativa, balance y avances***

Vivimos en un tiempo de legislación motorizada en la que existen un gran número de normas, lo que supone una dificultad para el ciudadano de conocerlas. Mayor es la dificultad cuando además incluimos la variable de que estas normas no están bien hechas, contienen lagunas, interfieren con otras, tienen contradicciones, son de baja calidad o difícil interpretación. Ante este panorama, como afirma Garrido Mayol (2019, 19), es necesario atinar en la tarea de elaboración de las normas jurídicas en general y de las leyes en particular.

Las normas necesitan un depurado proceso de elaboración, con aplicación de las pautas de técnica normativa, con procesos de participación adecuados, con observancia al resto del ordenamiento jurídico para que la nueva norma encaje y se minimicen los problemas de interpretación de esta.

La gran cantidad de normas que tenemos actualmente ha derivado en que la calidad normativa se haya visto muy afectada. Es por ello

por lo que, aunque siempre han existido algunas reglas de producción normativa, en las últimas décadas se haya despertado tanto en el ámbito nacional y europeo como en el internacional una creciente preocupación por la calidad normativa y los beneficios de tener una buena política regulatoria.

Podríamos pensar que cuando hablamos de técnica legislativa nos estamos refiriendo únicamente a la ordenación y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización. El principio de seguridad jurídica nos lleva a la necesidad de aprobar leyes de calidad y ello impone aproximarse a las exigencias de técnica legislativa. Como advierte Sanz Pérez (2012, 11), la técnica legislativa es orden y unificación de mayúsculas, minúsculas y sangrado, y corrección formal de las disposiciones. Pero también debe ser armonía y orden sistemático en la norma. No solo es procedimiento, es además reflexión y ponderación de análisis, y es además lógica interna de la norma.

La tendencia general tanto en España como en otros países ha sido la asunción de orientaciones para una mejor calidad de las normas que, desde un enfoque tradicional, incidían en el aspecto formal y técnico-jurídico. A este enfoque se le ha añadido en los últimos años una nueva perspectiva que contempla la calidad del marco normativo como un factor estratégico para el crecimiento económico y la competitividad; que piensa en la utilidad de la norma para garantizar la eficacia y eficiencia del ordenamiento jurídico, sin perder además en ningún momento de vista la consecución de otros objetivos desde el marco normativo de carácter social o ambiental. Desde esta perspectiva, la calidad normativa se aborda de manera transversal.

Esta nueva perspectiva considera la norma no solo en su forma, sino que lo hace de modo omnicomprendivo, desde su gestación hasta el impacto que genera la misma en la sociedad, es decir, sus consecuencias. La calidad normativa, por tanto, afecta tanto a la necesidad de regulación de un determinado ámbito como a la

regulación misma y al impacto posterior, y son imprescindibles las evaluaciones *ex ante* y *ex post*.

La evaluación *ex ante* es un instrumento esencial para la elaboración normativa y el diseño de políticas públicas. Ha adquirido además una importancia creciente ya que se encuentra íntimamente relacionada con la calidad del ordenamiento jurídico y, más ampliamente, con la cultura del buen gobierno y la buena actuación pública y de la democracia misma. La finalidad de la evaluación, tanto *ex ante* como *ex post*, es asegurar el acierto de la norma. Al enfoque tradicional, que centraba la calidad de las normas en sus aspectos formal y técnico-jurídico, se ha añadido la perspectiva socioeconómica que incorpora (Sánchez, Bueno, García 2019, 23). Un marco regulatorio estable resulta beneficioso no solo para los ciudadanos en particular sino también para las empresas y el desarrollo.

La evaluación *ex post* puede definirse como el conjunto de actividades encaminadas a observar, evaluar e informar sobre el acierto de una regulación a fin de mantenerla, modificarla o derogarla. De lo que se trata es de evaluar su efectividad, si la regulación ha tenido el impacto que esperábamos o, por el contrario, produce efectos no deseados. En el ámbito estatal, el Real decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan anual normativo y el Informe anual de evaluación normativa de la administración general del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, establece algunos criterios para evaluar *a posteriori* los proyectos normativos, como son: el coste o ahorro presupuestario significativo para la administración general del Estado; el incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios; la incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales; la conflictividad previsible con las comunidades autónomas; el impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma; los efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas

y medianas empresas; el impacto relevante por razón de género y el impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia (artículo 3.2).

En las últimas décadas, en el seno de la Unión Europea y de la OCDE se ha ido avanzando en lo que inicialmente se denominó *better regulation* y, posteriormente, *smart regulation*. Entre otras, resulta de gran importancia en el ámbito de la OCDE la Recomendación del Consejo para mejorar la calidad de la regulación gubernamental, del año 1995, y la Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria, del año 2012. Desde la Unión Europea ya hace muchos años que se trabaja para mejorar el marco legislativo; ya en el año 2005 encontramos la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento que implementaba la iniciativa «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», de 2005; la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Normativa inteligente en la Unión Europea, de 2010; y posteriormente el Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, que formula propuestas para integrar el Programa europeo de reducción de cargas (*Administrative Burden Reduction*) con los objetivos de calidad normativa.

El balance sobre cómo han ido avanzando los trabajos de técnica legislativa y de cómo esto ha repercutido en la calidad real de las normas publicadas ha sido positivo según la mayor parte de la doctrina (Viver Pi-Sunyer 1996, García-Escudero 2018), aunque es necesario seguir avanzando. La aprobación de las Directrices de técnica normativa suponen un instrumento fundamental para la homogeneización de criterios, para que iniciativas y enmiendas adopten una estructura uniforme. Pero como ha advertido García Escudero (2018, 210-211), la proliferación de proposiciones de ley durante la XII legislatura acusa la dispersión de su origen en la estructura formal, muchas veces ajena a las Directrices de técnica normativa, que se hace necesario intentar remediar a lo largo de la tramitación. En el ámbito autonómico esta

situación también se ha producido, como tendremos la oportunidad de analizar en este trabajo, aunque en el seno de Les Corts nos encontramos con menos recursos y menos controles que en las Cortes Generales para poder paliar esta situación.

## **2. Los principios de buena regulación**

El artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, incluye unos principios de buena regulación. Estos principios son aplicables a todas las administraciones en relación con su potestad reglamentaria y al gobierno del Estado en relación con su potestad legislativa.<sup>1</sup>

En primer lugar, se indican los principios que tendrán que orientar a las administraciones públicas en su función regulatoria y la necesidad de que las exposiciones de motivos y los preámbulos justifiquen la adecuación de la norma a los principios aquí señalados. Estos principios son los de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Poco a poco, la norma va desgranando el significado de cada uno de estos principios:

- Los principios de necesidad y eficacia suponen que la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general,

---

<sup>1</sup> Algunos artículos de la Ley 39/2015 fueron impugnados ante el TC por el Gobierno de Cataluña, entre ellos los relativos a los principios de buena regulación. Señala la STC 5/2018, de 24 de mayo que: «Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» como al «procedimiento administrativo común» (FJ 7 b). La sentencia para remediar la invasión competencial declara que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas, y son, por tanto, aplicables en el ámbito autonómico solo a los reglamentos y, en el ámbito estatal, a reglamentos y leyes.

- basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
- Para cumplir con el principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma. Se deberá constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
  - Para garantizar el principio de seguridad jurídica, se buscará la coherencia con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.
  - Para hacer cumplir el principio de transparencia, repite las prescripciones ya establecidas en la Ley de transparencia sobre el acceso a la normativa en vigor y los documentos del proceso de elaboración. Además, definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas, cuestión esta que servirá para su evaluación *ex post*. También se incluirá su justificación en el preámbulo o exposición de motivos. Para garantizar este principio es, además, coadyuvante que los procesos normativos sean participativos.
  - En virtud del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

Finalmente, indica la necesidad de cuantificar cuando la normativa afecte a gastos o ingresos públicos.

El artículo 130 de la LPACAP, en su apartado primero, regula, como garantía del cumplimiento de los principios de buena regulación, la evaluación *ex post*, cuyo objeto es la revisión de la normativa vigente y permite conocer el impacto real que ha producido la norma y revisar la política pública existente. El resultado de la evaluación se publicará en un informe y se hará público. La norma hace referencia también a la

publicidad de las normas y a la planificación normativa como cuestiones para la buena regulación.

En el ámbito autonómico, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, ha establecido recientemente, aunque de manera algo escueta, principios de buena regulación normativa. Establece, por un lado, los principios que tienen que guiar la elaboración normativa en el Consell, que debe garantizar que las normas cumplan los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia propios de la buena regulación, y que el proceso de su elaboración sea transparente y participativo (artículo 59). Establece también que la iniciativa debe tener un marco normativo claro y que se debe dar preferencia a las medidas que sean menos restrictivas para los derechos de las personas. La adecuación a los principios deberá estar justificada en la exposición de motivos o preámbulo.

Apunta por otro lado la norma a la necesidad de simplificación normativa (artículo 60) y a la evaluación de impacto normativo (artículo 61) a través de una memoria que estime los costes y los beneficios económicos, sociales y medioambientales de la aplicación de la norma correspondiente y su proporcionalidad para el cumplimiento de los objetivos que se pretenden conseguir.

La evaluación *ex post* toma un nuevo protagonismo y establece la obligación para la Generalitat de establecer y desarrollar las herramientas suficientes para evaluar la aplicación de las normas, comprobar el grado de su cumplimiento y con ello estimar si procede su modificación. Establece, pues, una evaluación periódica de las normas con la finalidad de racionalizar y reducir las normas mediante la simplificación, la codificación, la refundición y la consolidación de textos legales, de tal manera que se garantice la calidad, la claridad y la comprensión de las mismas.

Toma también importancia la planificación normativa, con la aprobación por parte del Consell de un plan normativo anual de la administración de la Generalitat (artículo 62) en donde se explicitarán

las iniciativas legislativas y reglamentarias que se van a aprobar durante el año y en donde se contendrá también la valoración del cumplimiento del plan anual anterior. Es un documento que sirve tanto de planificación cómo de evaluación *ex post*.

### **3. Calidad normativa y seguridad jurídica**

Para establecer que significa *calidad de la ley*, podemos seguir a Cruz Villalón (2003, 149-150), quien desgrana este concepto y lo relaciona con la posibilidad de ser parámetro de constitucionalidad. Para ello, establece tres niveles o estratos de significados bajo este concepto:

Un primer y más amplio significado: calidad equivaldría a bondad, acierto, adecuación, técnica incluso. De este nivel señala que es el más alejado de poder realizar un control jurisdiccional, y es únicamente posible el control *ex post*.

Un segundo nivel: la calidad de la ley aparece vinculada a categorías más próximas a los caracteres propios de la ley. Conceptos como generalidad, estabilidad, racionalidad y coherencia del ordenamiento jurídico aparecen reseñados. Conceptos que cobran gran importancia en un momento de gran proliferación de la actividad legislativa por la necesidad de homogeneización del ordenamiento.

Finalmente, señala un tercer nivel en donde la calidad de la ley se reconduce ya a «principios» constitucionales explícitos o implícitos, derivados de la moderna idea de estado de derecho. Estos son el de seguridad jurídica (entendida como protección de la confianza y como certeza del derecho), interdicción de la arbitrariedad (razonabilidad), tolerabilidad y toda una serie de conceptos transversales como proporcionalidad, ponderación y subsidiariedad.

Este tercer nivel resulta mucho más sencillo de ser sometido a control de constitucionalidad. Una de las cuestiones a las que necesitamos tener máxima observancia es a la seguridad jurídica. Una deficiente redacción en las normas puede generar inseguridad tanto en el ciudadano como en el operador jurídico. Es necesario, por tanto, que

la norma resultante satisfaga el principio de seguridad jurídica, uno de los pilares fundamentales en nuestro estado de derecho.

No tenemos que olvidar que la seguridad jurídica depende sustancialmente de la corrección técnica del ordenamiento y de cada uno de los enunciados normativos que lo integran (Rubio Llorente 2006, 28). Como recoge nuestro alto tribunal en su Sentencia 104/2000, de 13 de abril, la seguridad jurídica es tanto «la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados» (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como «la claridad del legislador y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4).

El Tribunal Constitucional ha declarado en reiteradas ocasiones que la seguridad jurídica viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad (por todas, SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 4; 126/1987, de 16 de julio, FJ 7 ; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 10 ; 65/1990, de 5 de abril, FJ 6; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8 ; 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3 ; y 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2).

En su sentencia 46/1990, sobre dos leyes canarias de aguas, reconoció la infracción del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), al generar una situación de incertidumbre jurídica en todo lo referente a la legislación de aguas aplicable en el territorio insular generada por una mala técnica normativa. Esta exigencia de seguridad jurídica implica que «el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas». Los juegos y relaciones entre normas pueden ocasionar perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho

aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean estas (FJ 4).

Podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15; 104/2000 FJ 7).

La apuesta por la calidad normativa nos puede llevar, además, a reducir la conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Unas normas claras y congruentes con el marco normativo en el que se insertan permiten que estado y comunidades autónomas respeten mucho más su marco competencial y reduzcan las invasiones que puedan generar recursos de inconstitucionalidad.

La calidad normativa no se debe valorar únicamente desde el punto de vista de los parámetros del control de constitucionalidad-estatutaria y de la técnica legislativa utilizada; hemos de tener en cuenta también otros factores como, por ejemplo, que la norma responda a los intereses de los grupos a los que va dirigida, y para ello es necesaria la participación de estos. Con esta participación podemos conseguir una mejor regulación, más eficiente y sobre todo una regulación más estable en el tiempo. Señala Ponce (2015, 79) que es necesario «garantizar la calidad normativa, en garantía, no solo de la eficiencia y economía de la actividad pública, sino también de la legitimidad pública, de la competitividad y de los derechos e intereses de privados, entre los que destacan, singularmente, las pequeñas y medianas empresas, los trabajadores y los consumidores». Para ello, la participación en las mismas de los diferentes grupos de interés resulta un factor fundamental, ya que la administración habrá realizado el esfuerzo previo de identificar todos los intereses que pueden resultar

afectados para que puedan participar en la negociación de la norma. Aquí subyace la importancia de llegar a acuerdos, de poder encontrar nuevas vías uniendo intereses que pueden ser enfrentados.

### **III. Fragmentación política y vuelta al protagonismo de la iniciativa legislativa parlamentaria**

Con excepción de la Constitución, la ley es la norma de máximo rango y se impone de manera irresistible, obligando a todos en su cumplimiento, es por ello por lo que la misma tiene que proceder de un órgano que encane la voluntad general y este es el parlamento. Como ha señalado Pendás (1990, 76), «la política prima sobre el Derecho en la realidad cotidiana de los Parlamentos, de tal modo que solo pueden prosperar [...] aquellas propuestas técnicas que no pongan en cuestión este dato irrefutable». Es decir, se necesitan mayorías parlamentarias para poder aprobar este tipo de normas, de ahí que resulte importante que veamos y analicemos cuál ha sido el sistema de mayorías en Les Corts y de qué manera ha afectado esto a las iniciativas legislativas.

Un debate clásico en la literatura iuspublicista aborda la pérdida de la centralidad del parlamento y la crisis del parlamentarismo por la pérdida de preeminencia este en relación con otros poderes del Estado en general y, de manera particular, con el ejecutivo. Es un debate cierto sobre el que se ha reflexionado y se sigue reflexionando mucho pero, con relación a lo que nos interesa, que es la función legislativa del parlamento, podemos afirmar que la fragmentación parlamentaria no ha devuelto la centralidad al parlamento pero sí que ha traído aparejado un nuevo protagonismo del mismo en relación con la iniciativa legislativa.

Durante todos estos años de andadura democrática en las Cortes Generales había regido el bipartidismo, con mayorías fuertes de los partidos en el Gobierno aunque con alguna excepción en la que se han necesitado apoyos externos para la investidura y en donde los partidos nacionalistas han jugado un papel relevante. En los parlamentos

autonómicos en general, y en Les Corts Valencianes en particular, el bipartidismo, durante muchos años, ha sido la tónica dominante.

La IV legislatura, que se inicia en 1995, traerá un primer gobierno de coalición entre el Partido Popular y Unió Valenciana, que acabó fagocitando a este último partido y consolidando su posición en el panorama político, tanto, que las siguientes 4 legislaturas estuvieron caracterizadas por mayorías absolutas muy holgadas del Partido Popular. No será hasta 2015 donde el Partido Popular, ahogado por sus muchos casos de corrupción, perderá su mayoría absoluta permitiendo al PSPV gobernar en coalición con Compromís y con el apoyo parlamentario de Podemos que, cabe recordar, prestó únicamente los votos necesarios para la investidura cuando contaba con más diputados (8 de sus 13 diputados). La legislatura siguiente (la X), se consolidará el bloque de izquierdas con el aumento del PSPV en número de escaños y se producirá una caída del PP. Los bloques izquierda-derecha quedarán compuestos por tres partidos en cada lado PSPV, Compromís y Podem en el bloque de la izquierda y PP, Ciudadanos y Vox en el de la derecha. En la XI legislatura habrá un cambio de gobierno con una coalición entre el Partido Popular y la extrema derecha de Vox. En estas elecciones, dos partidos presentes en la cámara anteriormente quedarán fuera del arco parlamentario, Ciudadanos y Podem.

Durante muchos años, la Comunitat Valenciana había tenido mayorías fuertes. Esta situación, el hecho de que existiese una mayoría parlamentaria monocolor que coincide, por ende, con el gobierno, derivó durante esos años en que el desplazamiento del poder legislativo por el ejecutivo que se produce en todos los sistemas parlamentarios actuales se viese intensificado.

Las elecciones de 2015 van a traer un resultado inédito en Les Corts, y se tradujeron en una fragmentación del parlamento, con la existencia de dos bloques compuestos por varios partidos. Por primera vez también nos encontramos frente a un gobierno de coalición compuesto por dos partidos (PSOE y Compromís) y un tercer partido (Unidas Podemos) como socio en Les Corts pero sin entrar

en el gobierno. Esta situación vuelve a darle un cierto protagonismo al parlamento en donde nos encontramos con un aumento de las proposiciones de ley que son aprobadas por el mismo.

Uno de los rasgos principales en los resultados de las elecciones autonómicas de 2015 fue la desaparición de las mayorías absolutas, cuestión esencial pues incide en el modelo de democracia representativa y deliberativa y en el parlamentarismo. Con ello, las posteriores investiduras de los gobiernos autonómicos se realizaron merced a compromisos entre diversos partidos a dos o a tres bandas (Aja; García Roca; Montilla 2016, 18).

La fragmentación política derivada de las elecciones autonómicas de 2015 ha repercutido de una manera clara en la práctica legislativa no solo de Les Corts, sino también de otros parlamentos en los que ha existido esta fragmentación. Esta fragmentación no ha traído aparejado un estancamiento de la actividad legislativa. Es más, durante la primera legislatura del Botànic se habló de una revitalización de Les Corts. Advierte Ridaura (2018, 224) que junto a la elevada producción normativa, la actividad política pivotó sobre una cámara vigorosamente revitalizada. Durante la IX legislatura y, en concreto en el año 2017, la actividad (en su conjunto) registrada en la cámara es la más elevada de todas las cámaras autonómicas; casi equiparable a la del Congreso de los Diputados, lo que llama la atención extraordinariamente, ya que la cámara baja cuenta con 350 diputados, frente a los 99 de Les Corts.

Esta revitalización de la producción normativa durante esa legislatura puede obedecer a dos factores: el primero de ellos tiene que ver con el cambio de ciclo político, después de 20 años de gobiernos del Partido Popular resulta normal que se quiera legislar para poder llevar a cabo el programa político del nuevo gobierno, uno de los móviles principales de la actividad legislativa la reacción frente a leyes de la etapa anterior. Es este un rasgo que se comparte con Navarra, les Illes Balears y Aragón en esa legislatura (Carrasco Durán 2020, 302).

El segundo de los factores sería el hecho de que el gobierno de coalición, formado por PSPV y Compromís, cuenta con un tercer socio

que le da apoyo parlamentario y con el cual se firmó el Acord del Botànic, pero que en esta primera legislatura de gobiernos de coalición no formará parte del mismo. Nos referimos a Podem.

A partir de 2015 se incorporan nuevas fuerzas a Les Corts Valencianes: Ciudadanos y Podemos, y serán cinco los partidos que conformarán el arco parlamentario valenciano. A estos se les sumará una fuerza más en la siguiente legislatura: Vox. Como podemos observar en el seno de Les Corts se pierden las clásicas mayorías existentes en las cuatro legislaturas anteriores y se produce, por un lado, la alternancia política y, por otro, se conforma un gobierno de coalición entre el PSPV y Compromís con el apoyo parlamentario de Podem<sup>2</sup> en la IX legislatura, y un gobierno de coalición entre PSPV, Compromís y Podem que entra a formar parte del ejecutivo en la X legislatura. La llegada de estos partidos al ámbito parlamentario no será un fenómeno exclusivo de la Comunitat Valenciana. El hecho de que estas fuerzas sean de ámbito estatal conllevará la generalización de esta mayor fragmentación a todo el territorio (Blanco Valdés 2017, 80 y ss.).

En esta evolución de la composición de los ejecutivos y las cámaras podemos usar la terminología de Carrasco Durán (2020, 299) cuando habla de *bibloquismo* para determinar las últimas dos legislaturas (XI y X) con los partidos alineados en dos bloques, una evolución que ha ido del bipartidismo imperfecto característico de las primeras legislaturas hacia el multipartidismo en la IX legislatura, donde existía la necesidad de contar con el apoyo parlamentario de otro partido ajeno a la coalición de gobierno.

---

2 Otras comunidades optarán también por esta forma de gobierno en la que la coalición necesita el apoyo de otro partido para garantizar la mayoría parlamentaria, es el caso de Aragón, Cantabria, Illes Balears y Navarra. Esto fue debido a la decisión de Podemos y Ciudadanos de no formar parte de los gobiernos de coalición durante esa legislatura.

## **IV. La actividad legislativa de Les Corts**

Este nuevo panorama de fragmentación no ha impedido, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, ni la formación de gobiernos –las dos legislaturas del Botànic y la recientemente iniciada con un gobierno de coalición PP-Vox– ni tampoco la aprobación en tiempo y forma de los presupuestos de la Generalitat entre 2015 y 2023.

Además del aumento de la actividad legislativa, el hecho de que exista un socio que apoya al gobierno desde el parlamento, unido al cambio de ciclo y a la fragmentación hace que, desde el punto de vista legislativo, durante el año 2015, suceda algo inédito, y es que se aprobaran más leyes provenientes de proposiciones de ley (dieciséis) que de proyectos de ley (tres). Por un lado, el socio que no forma parte del gobierno pero que quiere tener protagonismo presenta por él mismo algunas proposiciones de ley que saldrán adelante con el apoyo de los partidos del gobierno. Pero también el otro partido que forma parte del Consell pero que no ha conseguido la presidencia intenta desde Les Corts impulsar la acción legislativa. Hemos de tener en cuenta además que el procedimiento prelegislativo en las iniciativas del Consell, es decir, en los proyectos de ley, es un procedimiento largo, mientras que el procedimiento legislativo en el seno de Les Corts mediante la presentación de proposiciones de ley es un procedimiento mucho más corto, que además permitía visualizar tanto el cambio rápido que supone la alternancia cómo dar protagonismo a los tres partidos firmantes del Acord del Botànic.

### ***1. Las proposiciones y los proyectos de ley***

Los datos estadísticos sobre la actividad legislativa de Les Corts nos demuestran que el 87,02 % de las normas que se aprueban provienen de proyectos de ley del ejecutivo, mientras que solo el 13 % provienen de proposiciones de ley. Poniendo de manifiesto, así, la función de dirección política que le viene encomendada al Consell. Durante la investidura el candidato a presidente de la Generalitat expone el

programa político de gobierno que piensa llevar a cabo y solicita la confianza de la cámara para ello. La iniciativa legislativa del Consell, por tanto, pretende colmar las necesidades de poder llevar a cabo este programa político propuesto, convirtiéndose Les Corts en una cámara de control, debate y aprobación del mismo.

Pero estos datos no suponen que el resto de los sujetos que tienen atribuida la iniciativa legislativa no la ejerzan, simplemente que es el Consell el que cuenta con más posibilidades de que sus iniciativas acaben culminando con éxito y acaben convirtiéndose en leyes. Pero a pesar de ello, también en la iniciativa encontramos un mayor número de proyectos por parte del ejecutivo. De todas las iniciativas presentadas en Les Corts desde el principio de la autonomía, el 62 % son proyectos de ley y solo el 38 % son proposiciones de ley.

Si nos centramos en las proposiciones de ley que han sido finalmente aprobadas, podemos observar que desde la I legislatura solo 58 han sido finalmente aprobadas, lo que supone un 21,9 % de las iniciativas presentadas. Encontramos además un dato muy curioso, y es que durante los primeros treinta años de autonomía se aprobaron casi el mismo número de proposiciones de ley (diecisiete proposiciones) que en el año 2015, primer año del Govern del Botànic (dieciséis proposiciones aprobadas).

En relación con las proposiciones de ley presentadas y no aprobadas desde 1983 hasta 2013, el 54,58 % no fueron tomadas en consideración, llegó a producirse el debate a la totalidad, pero no tuvieron la mayoría necesaria para seguir la tramitación; el 16,9 % caducaron por finalización de la legislatura sin haber sido debatidas; el 14,97 % fueron retiradas por los proponentes; el 12,5 % contó con un criterio del Consell de oposición a su tramitación y un 0,96 % se encuentran actualmente en curso con la nueva legislatura (XI legislatura).

	PROYECTOS DE LEY			PROPOSICIONES DE LEY		
	Aprobados	No aprobados	Total	Aprobadas	No aprobadas	Total
1982	0	0	0	0	0	0
1983	8	0	8	0	5	5
1984	12	0	12	0	7	7
1985	13	0	13	0	2	2
1986	13	0	13	0	2	2
1987	11	0	11	2	2	4
1988	12	2	14	2	5	7
1989	5	5	10	0	9	9
1990	9	1	10	0	4	4
1991	5	3	8	1	7	8
1992	5	0	5	0	2	2
1993	7	0	7	1	2	3
1994	14	3	17	0	3	3
1995	4	1	5	1	4	5
1996	7	1	8	0	4	4
1997	16	0	16	0	3	3
1998	10	1	11	1	3	4
1999	7	2	9	0	0	0
2000	12	0	12	0	6	6
2001	11	0	11	1	2	3
2002	19	1	20	1	8	9
2003	8	3	11	0	4	4
2004	11	0	11	0	1	1
2005	16	0	16	2	3	5
2006	14	2	16	1	9	10
2007	10	4	14	1	5	6
2008	12	0	12	0	3	3
2009	8	0	8	2	3	5
2010	18	0	18	0	7	7
2011	7	0	7	0	3	3
2012	10	1	11	0	8	8
2013	4	3	7	1	14	15
2014	12	0	12	0	9	9
2015	3	2	5	16	10	26
2016	8	0	8	7	13	20
2017	18	1	19	6	3	9
2018	11	3	14	5	13	18
2019	2	0	2	2	3	5
2020	8	0	8	2	4	6
2021	4	0	4	1	3	4
2022	4	0	4	2	3	5
2023	1	6	7	0	6	6
TOTAL	389	45	434	58	207	265

Fuente: Archivo de Les Corts.

Algunas veces las iniciativas nacen del mismo grupo parlamentario que apoya al gobierno; en estos casos, se suelen plantear o bien para contrarrestar iniciativas parlamentarias presentadas por otros grupos o bien para poder eludir todo el trámite prelegislativo por el que pasan los proyectos de ley, en donde se requieren una serie de informes y dictámenes así como ciertos trámites de audiencia (García Escudero 2000, 27 y ss.). De hecho, la mayoría de las iniciativas que finalmente salen adelante son aquellas que apoya alguno de los grupos del gobierno.

Las iniciativas de la oposición tienen su justificación en la actividad de control que estos tienen sobre el Consell: presentan temas sobre los que se pretende un debate público, ponen sobre la mesa el programa político de la oposición y exponen los temas que se consideran de relevancia. Normalmente estas iniciativas no serán aprobadas, pero servirán para llevar un determinado debate a Les Corts.

La toma en consideración y, en su caso, aprobación de proposiciones de ley de grupos parlamentarios de la oposición es uno de los rasgos más característicos de la práctica parlamentaria de las comunidades autónomas en la IX legislatura (Bilbao Ubillos, 2017 13; Carrasco Durán 2020, 311; García Escudero 2018, 76). En el caso de Les Corts, solo encontramos dos iniciativas que salieron adelante de grupos de la oposición: una del Partido Popular relativa a la obligatoriedad del segundo médico en espectáculos taurinos y que fue apoyada por Ciudadanos, Vox y el PSPV, y otra iniciativa de Ciudadanos para reservar el 2 % de las plazas en la función pública a personas con discapacidad.

Las primeras proposiciones de ley aprobadas en Les Corts durante la II legislatura fueron cuatro y en todas participaron los grupos de la oposición. Cabe indicar que durante esta legislatura, el Partido Socialista gobernaba en minoría y en la cámara coexistían cinco grupos. Una proposición sobre la elección de senadores en representación de la Comunitat Valenciana, presentada por el CDS; una proposición sobre la creación del Instituto Valenciano de la Juventud, presentada por Unió Valenciana; una proposición sobre el Síndic de Greuges, presentada por

Alianza Popular, y una de modificación de la Ley de la Sindicatura de Comptes, presentada por todos los grupos.

Durante la III legislatura, en la que el Partido Socialista tenía mayoría absoluta, se aprobaron tres iniciativas: dos firmadas por todos los grupos de la cámara, sobre modificación de la Ley de gobierno y sobre la creación de la entidad pública de RTVV, y una del Grupo Popular sobre protección de los animales domésticos de compañía.

En las legislaturas de mayoría absoluta del Partido Popular, que fueron de la IV a la VIII, se aprobaron una docena de iniciativas, la mitad de las mismas fueron iniciativas del Grupo Popular, una a iniciativa del Grupo Socialista sobre publicidad institucional y el resto iniciativas conjuntas la mayor parte referidas a instituciones de la Generalitat: creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua (en la que también participa el grupo mixto), proposición de ley de Estatuto de los expresidentes de la Generalitat Valenciana, de reforma de la ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, Proposición de ley de patrimonio arbóreo monumental de la Comunitat Valenciana, de reforma del artículo 5.4 de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges.

De las aprobadas a iniciativa del Grupo Popular encontramos dos modificaciones de la ley de caza, una modificación de la ley de coordinación de policías locales, una sobre las comunidades de valencianos en el exterior, la proposición de ley de régimen económico matrimonial y la que ocasionó el cierre de RTVV.

En las dos legislaturas del Botànic, como ya hemos podido analizar, encontramos un gran número de iniciativas legislativas parlamentarias que salen adelante: 11 impulsadas por los grupos del Botànic<sup>3</sup> (PSPV,

---

3 Proposición de ley valenciana de medidas fiscales para impulsar el turismo sostenible, Proposición de ley para la prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; Proposición de ley por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano; Proposición de ley de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la paridad de género a

Compromís y Podem), 10 impulsadas por Podem,<sup>4</sup> 10 por Compromís,<sup>5</sup> 1 por Podem y Compromís,<sup>6</sup> 1 por el Grupo Socialista más Compromís,<sup>7</sup> 1 por Ciudadanos, 1 por el Grupo Popular, 2 del Botànic más el Grupo

---

sus órganos; Proposición de ley del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat; Proposición de ley sobre la derogación de la Ley 6/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de reconocimiento, protección y promoción de las señas de identidad del pueblo valenciano; Proposición de ley por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts; Proposición de ley para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat.

4 Proposición de ley de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de garantía de los derechos de información de las personas consumidoras en materia de titulación y retitulación de préstamos hipotecarios y otros créditos; Proposición de ley de modificación de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, de la Generalitat, forestal de la Comunitat Valenciana 2017 Proposición de ley de modificación de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de la Sindicatura de Cuentas; Proposición de ley de creación de la Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley para paliar y reducir la pobreza energética (electricidad, agua y gas) en la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de regulación de los procedimientos de emergencia ciudadana en la administración de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de cuentas abiertas para la administración pública valenciana.

5 Proposición de ley de reforma de los artículos 6, 7 y 8 y la inclusión del título v de la Ley 3/2013, de 26 de julio, de la Generalitat, de los contratos y otras relaciones jurídicas agrarias; Proposición de ley del Real Monasterio de Santa María de la Valldigna; Proposición de ley de derogación de la Ley 6/2009, de 30 de junio, de la Generalitat, de protección a la maternidad; Proposición de ley de modificación de la Ley 4/1998 del Patrimonio Cultural Valenciano; Proposición de ley de reforma del artículo 15 de la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de la Generalitat, de espacios naturales protegidos de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación del artículo 139 de la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunitat Valenciana para garantizar el derecho a asistir y grabar los plenos municipales; Proposición de ley de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos; Proposición de ley de la publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas; Proposición de ley de modificación del artículo 33 bis, de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y coordinación de las policías locales de la Comunitat Valenciana; Proposición de ley de modificación de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de policías locales y coordinación de las policías locales de la Comunitat Valenciana.

6 Proposición de ley de modificación de la Ley 14/2010, de 2 de diciembre, de la Generalitat, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

7 Proposición de ley de modificación de la ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

Popular,<sup>8</sup> 1 del Botànic más Ciudadanos, Grupo Popular y diputado no adscrito,<sup>9</sup> y 1 del Botànic más Ciudadanos.<sup>10</sup>

En los proyectos de ley la finalidad del procedimiento prelegislativo es establecer una serie de garantías sobre la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos, como ha tenido a bien señalar el Tribunal Supremo.<sup>11</sup> Con estas exigencias, se trata de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios, e integrado por normas correctamente formuladas, es decir, un ordenamiento que haga efectivo el principio de seguridad jurídica (Garrido Mayol 2010, 55).

## **2. Las iniciativas legislativas populares (ILP) en Les Corts**

Como ya se ha indicado anteriormente el artículo 26 del EACV, tras establecer que la iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, en su segundo apartado contempla también la posibilidad de que pueda ser ejercida la iniciativa legislativa popular en la forma que se regule por ley.

La Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, por la que se regula la iniciativa legislativa popular ante Les Corts (DOCV de 23 de mayo de 2017), contiene la regulación del derecho de la ciudadanía

---

8 Proposición de ley de modificación de la Ley 9/2010, de 7 de julio, de la Generalitat, de designación de senadores o senadoras en representación de la Comunitat Valenciana, modificada por la Ley 10/2016 de 28 de octubre; Proposición de ley de modificación del Capítulo II del Título III de la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de consejos y colegios profesionales de la Comunitat Valenciana.

9 Proposición de ley de modificación de la Ley 11/2002, de 10 de abril, de la Generalitat, sobre el estatuto de las personas con discapacidad.

10 Proposición de ley por la que se modifican los artículos 17, 18 y 22 y la disposición transitoria cuarta de la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de la Generalitat, de comercio, de la Comunitat Valenciana 2015 Proposición de ley de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat Valenciana.

11 SSTs de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras.

valenciana y de la sociedad civil organizada al ejercicio de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts.<sup>12</sup>

Esta ley amplió la legitimidad para presentar la ILP, que puede ser ejercida por las personas con vecindad administrativa valenciana y mayores de dieciséis años que se encuentren empadronadas en cualquier municipio de la Comunitat Valenciana; rebajó el número de firmas necesarias a 10.000 para su presentación y amplió el ámbito material sobre el que se puede presentar. Además, incluyó algunas cuestiones características de la ILP en la Comunitat Valenciana, en donde se da un especial protagonismo a la comisión promotora en relación con la iniciativa durante la tramitación, que puede participar en los trabajos parlamentarios de manera directa y puede, además, solicitar la retirada la iniciativa en cualquier momento si considera que se ha vulnerado su espíritu.

En relación con el ámbito material, amplió también el mismo, y quedaron solo excluidas de la ILP la iniciativa legislativa presupuestaria y aquellas materias sobre las cuales Les Corts no tengan competencia.<sup>13</sup>

Desde la entrada en vigor de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, que regulaba anteriormente la ILP hasta hoy mismo, se han presentado veinte iniciativas legislativas populares. De todas estas solo dos han visto la luz y han acabado finalmente convirtiéndose en leyes: la Ley 6/2009, de 30 de junio, de protección de la maternidad,<sup>14</sup> que tuvo su origen en una iniciativa legislativa popular de apoyo a la mujer embarazada<sup>15</sup> y la Ley 5/2015, de abril, del servicio público

---

12 Esta ley amplió la posibilidad de presentación de la iniciativa que anteriormente se encontraba regulada por ley XXX.

13 La Ley 5/1993, de 27 de diciembre, de la Generalitat, excluía de la iniciativa legislativa popular otras materias como: aquellas referidas al título I del Estatuto de autonomía y a la organización territorial de la comunidad, las que afectan a la organización institucional de la Generalitat, las referidas a la planificación general de la actividad económica de la comunidad, las de naturaleza tributaria y las que supusieran una reforma del estatuto.

14 Fue posteriormente derogada por Ley 6/2017, de 24 de marzo, de derogación de la Ley 6/2009, de protección de la maternidad, que tenía su origen en una proposición de ley del Grupo Parlamentario de Compromís.

15 Esta iniciativa fue presentada en muchas otras comunidades autónomas, en donde llegaría también a ser una ley, como es el caso de la Comunidad de Madrid, que asumió esta

de radiotelevisión valenciana.<sup>16</sup> Del resto de las 18 proposiciones presentadas, 4 se encuentran actualmente en curso, 4 han sido caducadas, 6 de ellas no han sido admitidas a trámite y 4 han sido retiradas.

El caso de la ILP sobre el servicio público de radiotelevisión valenciana resulta paradigmático. El PP presentó catorce enmiendas que supondría casi una enmienda a la totalidad del texto de la ILP, y la misma se desnaturalizó. La ley que finalmente se aprobó tenía un sentido distinto al del texto presentado por los promotores de la ILP.<sup>17</sup> Esta es una de las cuestiones que motivaron que, en la ley de 2017, se diera un papel especial a la comisión promotora y, sobre todo, que se incluyera la posibilidad de poder retirar la iniciativa.

Cabe destacar que con la aprobación de la nueva ley se ha incrementado de manera exponencial la presentación de este tipo de iniciativas, con la excepción del año 2020, que estuvo marcado por la pandemia y que supuso un paréntesis justificado.

---

propuesta a través de su Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se establece y regula la red de apoyo a la mujer embarazada.

<sup>16</sup> Esta ley no durará en vigor ni ocho meses, pues será derogada por Ley 12/2015, de 29 de diciembre, para la recuperación del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico, de titularidad de la Generalitat.

<sup>17</sup> Como dato curioso, el presidente de la comisión promotora de esta ILP sería después diputado e impulsor de la proposición de ley por al que se regula la ILP ante Les Corts.

<b>INICIATIVAS LEGISLATIVA POPULARES PRESENTADAS EN LES CORTS</b>
<b>EN CURSO</b>
<input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2019, Proposición de ley de libertad de elección de lengua <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2021, Iniciativa legislativa popular de gratuidad de los productos del período <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aprobación de una ley para la implantación del enfermero/enfermera escolar en los centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana. <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la aprobación de una ley de adecuación de la ratio máxima del alumnado por aula a las necesidades del sistema educativo valenciano.
<b>APROBADAS</b>
<input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Red de apoyo a la mujer embarazada <input type="checkbox"/> VIII Legislatura, Año 2014, Proposición de ley llamada Ley del Servicio Público de Radio Televisión Valenciana
<b>CADUCADAS</b>
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Proposición de ley de los Derechos de la Familia. <input type="checkbox"/> VI Legislatura, Año 2006, Proposición de ley de modificación del artículo 20 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Proposición de ley de compensación cheque bebé de la Comunidad Valenciana <input type="checkbox"/> IX Legislatura, Año 2017, Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 69 de la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de la Salud de la Comunitat Valenciana
<b>NO ADMITIDAS A TRÁMITE</b>
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Proposición de ley de la Academia del idioma Valenciano y modificación de la ley de la Academia Valenciana de la Lengua. <input type="checkbox"/> VI Legislatura, Año 2005, Proposición de ley de la Academia de la Lengua Valenciana y derogación de la ley de la Academia Valenciana de la Lengua. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2008, Proposición de ley de defensa de las señas de identidad de los valencianos <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2011, Proposición de ley que establezca el efecto extintivo de la deuda correspondiente al préstamo hipotecario concertado para la adquisición de un inmueble, como consecuencia de la dación en pago a la entidad acreedora del inmueble adquirido <input type="checkbox"/> VIII Legislatura, Año 2014, Régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificación o actuaciones preexistentes <input type="checkbox"/> IX Legislatura, Año 2018, Proposición de ley general por la que se regula la seguridad y protección de los derechos fundamentales de los afectados por los tratados de fiscalización de drogas
<b>RECHAZADAS</b>
<input type="checkbox"/> V Legislatura, Año 2001, Reguladora del proceso de ordenación y protección de la huerta de Valencia como espacio natural protegido. <input type="checkbox"/> VII Legislatura, Año 2010, Plena escolarización de la población infantil de 0 a 3 años y la creación de una red pública de escuelas infantiles <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2021, Iniciativa legislativa popular de proyecto de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano. <input type="checkbox"/> X Legislatura, Año 2022, Presentación de la propuesta de proposición de ley de modificación de la Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la cual se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano.

*Fuente: Archivo de Les Corts Valencianes.*

## **V. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley en el Consell**

El procedimiento prelegislativo de los proyectos de ley está lleno de fases que abarcan desde la decisión de regular un determinado ámbito, es decir, desde el momento de planteamiento de la norma, hasta que se remite a Les Corts como proyecto de ley para su tramitación parlamentaria y posterior aprobación.

La elaboración normativa exige un periodo de reflexión sobre la misma, determinar que se quiere regular y cuáles son los objetivos que se quieren conseguir con la regulación. Hemos de atender a la elaboración de la norma desde unas perspectivas de rigor y exhaustividad que no solo arrojen un producto final acabado que responda a aquello que motivó su dictado, sino que refleje la necesaria participación y conocimiento de los sectores afectados (Palma Fernández 1997, 53).

### ***1. La participación ciudadana y de los grupos de interés en la elaboración de los anteproyectos de ley***

Como hemos visto, la primera de las exigencias que encontramos en la elaboración de un anteproyecto es la de la participación ciudadana, y lo es desde su origen, desde el mismo momento de concepción de la norma y determinación de aquellos aspectos que se quieren regular.

El artículo 14 de la Ley 4/2023, de 13 de abril, de participación ciudadana y fomento del asociacionismo de la Comunitat Valenciana, garantiza a la ciudadanía el acceso y la participación activa en los procesos de producción normativa y en la elaboración de los instrumentos de planificación de las políticas públicas mediante las fases de consulta pública previa y la audiencia ciudadana.

La participación ciudadana en los proyectos de ley se produce en dos momentos. El primero, previo a la redacción del anteproyecto, en donde se recaba opinión sobre los problemas que la norma pretende

solucionar, la necesidad y oportunidad de regularlo, sobre los objetivos que persigue la misma y sobre las posibles alternativas tanto regulatorias como no regulatorias. Esta fase de consulta pública, como hemos visto, se realiza sin tener un texto articulado. En un segundo momento, ya redactado el anteproyecto, se vuelve a someter a un procedimiento de audiencia, en donde las organizaciones y asociaciones pueden alegar lo que consideren oportuno. El texto se puede someter también a información pública a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* cuando se considere conveniente o no existan organizaciones que puedan defender los intereses legítimos de los particulares.

La participación de los grupos de interés se produce también a través de los procedimientos establecidos en las normas que regulan el procedimiento legislativo en los diferentes trámites de audiencia, información pública y participación ciudadana.

De este modo, y como ya hemos visto, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, prevé con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento una consulta pública con la finalidad de recabar la opinión de las diferentes organizaciones o particulares que sean potencialmente afectados por la norma. En este momento se trata de determinar la necesidad y oportunidad de la norma, los problemas que se quieren abordar, los objetivos y las posibles soluciones alternativas a la regulación. También el artículo 15 de la Ley 4/2023 regula esta consulta al indicar, además, que se ofrecerá a la ciudadanía información sobre sus antecedentes, los problemas que se pretenden solucionar con la nueva regulación, la necesidad y la oportunidad de su aprobación, los objetivos, las posibles soluciones alternativas, y toda la información que pueda ayudar a la ciudadanía a formarse una opinión sobre la problemática. Para que pueda existir participación es necesaria la información.

En su apartado segundo, el artículo 133 LPCAP señala también la posibilidad de establecer un plazo de información pública, una vez el texto esté redactado, para poder recabar aportaciones adicionales y

poder dar audiencia a los afectados por la norma. Se prescinde de estos trámites cuando hablamos de normas presupuestarias y organizativas. En el mismo sentido, el artículo 16 de la Ley 4/2023, de participación ciudadana. El Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, determina, para cumplir este trámite de información pública y participación, la publicación del texto en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* y la apertura de un plazo de quince días para las aportaciones (artículos 48 y 52).

Además, se establece también la posibilidad de un trámite de consulta para recabar directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (artículo 133.2 de la Ley 39/2015; art. 43 c de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, para la tramitación de normas reglamentarias).

Junto con la participación de los diferentes grupos de interés por estas vías formalizadas, la participación e influencia de los mismos también se produce por otras vías no formalizadas en las que encontramos las reuniones con los diferentes responsables públicos. También se produce influencia en las normas a través de los órganos de participación institucionalizada creados en el seno de la Generalitat.

Es habitual también que los anteproyectos de ley se sometan al conocimiento de los diferentes órganos de participación y órganos interdepartamentales que existen en cada conselleria, algunas veces con carácter preceptivo y otras simplemente porque resulta de interés conocer los diferentes puntos de vista.

Es raro que en la actualidad un gobierno tome decisiones o apruebe normas sin haberlas consultado con los sectores más directamente afectados; de hecho, bien a través de los cauces institucionalizados, bien a través de mecanismos más informales como consultas adicionales, los gobiernos toman el pulso a los distintos sectores implicados, pues como señala Tudela (2013, 102), «en una sociedad tan compleja como

la actual sería absurdo y suicida que un gobierno pretendiese impulsar una ley sin haber dialogado con los sujetos más interesados». Este proceso servirá tanto para enriquecer la propuesta como para tantear las posibles reticencias a la regulación de un determinado aspecto, y se podrá llegar a pactos para que la norma sea lo más ampliamente aceptada.

La Ley 2/2018, reguladora de la actividad de los grupos de interés en la Comunitat Valenciana, establece la posibilidad de que ciertas normas (anteproyectos de ley y de decretos del Consell) puedan ser negociadas con los *lobbies*. Es una negociación no vinculante que se incardina en el procedimiento de elaboración de las mismas y que no sustituye la participación ciudadana y el trámite de audiencia previstos en la normativa vigente (Pérez i Seguí 2019). Por otro lado se regula también la huella normativa que debe permitir ver cuáles han sido las influencias que ha tenido una norma y quién ha participado en ella.

## **2. Los proyectos de ley y el procedimiento prelegislativo**

La iniciativa legislativa, como señala el EACV en su artículo 26, corresponde a Les Corts y al Consell, y existe también la posibilidad de que se presente una iniciativa legislativa popular. Al Consell le corresponde la elaboración y aprobación de los proyectos de ley (artículo 18 de la Ley del Consell).

Los anteproyectos de ley deben ajustarse en su tramitación al procedimiento establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, del Consell, y en los correspondientes del Decreto 24/2009, del Consell, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. Asimismo, deberá respetar la normativa básica que resulta del título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP).

El Decreto 24/2009, del Consell, tiene por objeto establecer unos criterios homogéneos en las fases de elaboración de los proyectos

de textos normativos por parte de los órganos competentes de la administración de la Generalitat. De este modo, se pretende agilizar la labor de los órganos administrativos en los procedimientos de elaboración de las disposiciones, facilitando parámetros de técnica normativa.

Estas directrices han permitido perseguir una mejor garantía del principio de seguridad jurídica en un tiempo de legislación motorizada y ha redundado también en el beneficio tanto del aplicador del derecho cómo de los destinatarios de las normas.

Como criterios generales, el decreto establece en primer lugar el de claridad. Que la norma sea clara, con terminología comprensible y con apartados no excesivamente largos ni complejos que puedan suponer la no comprensión de la norma o su difícil interpretación, y se evitan, por tanto, el uso de adjetivos innecesarios y términos superfluos.

En segundo lugar, se establece que el proyecto normativo tenga carácter completo, que se proporcione en el mismo toda la normativa aplicable y se evite, por tanto, la normativa fragmentada. Para facilitar el manejo de esta se utilizará una estructura sistemática y las mínimas remisiones posibles para simplificar el manejo de la norma. En este aspecto, se prima la aprobación de una nueva disposición frente a las modificaciones de una norma evitando así el desconocimiento por parte del ciudadano de una posible modificación cuando busca una norma. Se evitará también la reproducción de normas salvo en los supuestos de delegación legislativa.

Otra de las cuestiones que se establece es relativa a las citas de los órganos superiores y directivos, que se deberán realizar de forma genérica con referencia a las funciones que tengan atribuidas y es que, teniendo en cuenta que las competencias de la administración de la Generalitat pueden saltar de un departamento a otro en virtud de la capacidad de autoorganización que tiene el propio Consell, es lógico y extremadamente útil que la referencia sea al órgano que ostenta unas determinadas competencias, que hoy puede ser una conselleria

y mañana otra, o incluso hoy estar ejerciéndolas una determinada dirección general y mañana otra distinta.

En un primer momento, y tras la elaboración por parte de la conselleria competente del anteproyecto, este se somete a estudios e informes que justifiquen su necesidad y oportunidad. Con estos informes, incluidos los preceptivos de la persona titular de la subsecretaría y de la abogacía, y la memoria económica en la que se estime el coste previsto, el anteproyecto es elevado al Consell por parte de la persona titular de la conselleria para que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Una vez se ha realizado esta primera toma en consideración por el Consell se recaban todos los informes preceptivos y facultativos que sean pertinentes. Cabe indicar que la normativa sectorial ha ido introduciendo cada vez más informes preceptivos en la tramitación de los anteproyectos por la afección de los mismos a determinados espacios o colectivos que revisten una especial vulnerabilidad.

- Informe sobre la valoración de la consulta previa o informe sobre la no necesidad de someter el anteproyecto al trámite de consulta previa por tratarse de una norma en que concurren razones graves de interés público y por no imponer obligaciones relevantes a los interesados.
- Informe justificativo de la necesidad y oportunidad.
- Memoria económica.
- Informe de impacto de género.
- Informe sobre impacto en la infancia, la adolescencia y la familia.
- En el caso de que exista algún órgano de coordinación interdepartamental o comisión delegada, informe del mismo.
- Informe sobre el impacto en la competitividad.
- Informe de coordinación informática.
- Informe sobre las alegaciones formuladas en los procesos de participación.

- Informe sobre las alegaciones formuladas por las diferentes conselleries.
- Informe de la Dirección General de Presupuestos sobre la adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.
- Informe de Sector Público, en el caso de que afecte a sus competencias.
- Informe de la Abogacía.
- Informe sobre la huella de los grupos de interés.
- Dictamen del CES a los anteproyectos de leyes que regulen materias económicas, sociolaborales y de empleo.
- Dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

Cumplimentados todos estos informes y trámites, y tras la emisión del dictamen por parte del Consell Jurídic Consultiu, el expediente volverá a elevarse al Consell para su aprobación como proyecto de ley y posterior remisión a Les Corts.

Todos estos informes ayudan a mejorar la norma, a ver el impacto que puede tener en las competencias y funciones del resto de departamentos y en las políticas públicas que llevan a cabo, a conocer la afeción a determinados colectivos, la disponibilidad de presupuesto para poder llevarlo a cabo, la conformidad con el ordenamiento jurídico y la técnica legislativa adecuada. Pero de todos ellos hay un informe que en relación con la calidad normativa destaca: el dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

## **VI. Algunas consideraciones sobre las garantías en el procedimiento legislativo de las proposiciones de ley**

En el caso de las proposiciones de ley, el Reglamento de Les Corts Valencianes solo pide que vengan acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas (artículo 128).

Se deberá solicitar el criterio del Consell sobre la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Los criterios manifestados por el Consell pueden suponer una cierta garantía, porque muchas veces estos criterios hacen una valoración de la norma, no solo desde el punto de vista de la oportunidad política sino de la técnica normativa y la adecuación jurídica. A pesar del criterio negativo del Consell, la Mesa puede acordar igualmente el sometimiento al Pleno de la toma en consideración de la proposición.

Una vez tomada en consideración, la Mesa acordará su envío a la comisión correspondiente y se abrirá un plazo de enmiendas. El trámite posterior será el mismo que el seguido para los proyectos de ley.

También la ciudadanía, las asociaciones y los ayuntamientos pueden presentar escritos que planteen enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley. La Mesa dará traslado de las mismas a los grupos parlamentarios tras comprobar los requisitos de admisibilidad. Ahora bien, se necesita que un grupo parlamentario asuma el contenido de esos escritos para poderlos tramitar por vía de enmiendas a las iniciativas legislativas, y no pueden ser modificadas sin el consentimiento del proponente inicial.

El Consell vuelve a participar en el trámite legislativo, pues deberá dar su conformidad a todas aquellas enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios para que puedan tramitarse, y dará una respuesta razonada.

Durante toda la tramitación de la norma no vemos que exista ningún momento en el que se dirima informe alguno sobre la técnica legislativa ni informes jurídicos. Únicamente el artículo 125.5 establece la posibilidad de que durante el debate del dictamen de la comisión en el Pleno se presenten enmiendas que tengan como finalidad enmendar errores o correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Además, una vez aprobado, en caso de que como consecuencia de la inclusión de enmiendas o la aprobación de algún voto particular el texto final pudiera ser incongruente u oscuro en algunos puntos, se

permite enviar el texto de nuevo a la comisión para que se efectúe una redacción armónica.

Como hemos podido ver, las proposiciones de ley en Les Corts no cuentan con ningún tipo de informe ni dictamen ni de carácter jurídico, ni de técnica legislativa, ni de congruencia con el ordenamiento en el que se inserta, aparte del asesoramiento de los letrados; informes con los que sí cuentan las proposiciones de ley en otros parlamentos, por ejemplo en las Cortes Generales. Únicamente se actúa en relación con la congruencia interna de la norma, derivada normalmente de la inclusión de enmiendas.

Cabe la posibilidad de que las proposiciones de ley sean dictaminadas por el Consell Jurídic. Originariamente la ley de la institución no contempló la posibilidad de que Les Corts pudieran solicitar dictamen facultativo de los asuntos que estimaran convenientes; únicamente se contemplaba la posibilidad de recabar dictamen cuando se fuese a debatir la posibilidad de formular recurso de inconstitucionalidad o conflictos de competencia.

En el año 2018, a través de la Ley 11/2018, de 21 de mayo, se modificó el artículo 11 de la Ley 10/1994 para incluir expresamente la posibilidad de que el Consell Jurídic emitiera dictamen facultativo de los asuntos que le puedan ser sometidos entre otros por Les Corts. Este dictamen se limita a dos aspectos: la técnica jurídica y el marco normativo en el que se integra la norma, para evitar que pueda existir una colisión con otros textos legales.

La propuesta deberá ser efectuada por dos o más grupos parlamentarios, los cuales representan la mitad o más de grupos de la cámara o la mayoría de diputados o diputadas, y uno de los signatarios tiene que ser el autor o uno de los autores de la iniciativa en el supuesto de que sea conjunta. Por tanto, una vez la proposición de ley haya sido admitida a trámite en la toma en consideración, y con carácter previo al registro de enmiendas, los grupos podrán solicitar dictamen al Consell Jurídic. En el caso de que se trate de una iniciativa legislativa

popular, será la Mesa de Les Corts la que la someta a dictamen del Consell Jurídic.

Desde el año 2018, únicamente se ha presentado una consulta facultativa al amparo del artículo 11, sobre la proposición de ley de prevención de residuos, transición ecológica y fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, que fue presentada por los grupos proponentes de la misma en Les Corts (PSPV, Compromís y Unides Podem).

Anteriormente, solo otra proposición de ley había tenido la suerte de ser dictaminada por el Consell Jurídic, fue la Proposición de ley del servicio público de radiodifusión y televisión de ámbito autonómico (Dictamen 248/2016), pero lo fue por una vía distinta; fue el Consell el que solicitó dictamen facultativo sobre la misma después de que la Mesa le remitiera el texto para que manifestara su criterio respecto de la toma en consideración y su conformidad o no a la tramitación. Ambos casos son normas en las que encontramos una cierta complejidad técnica.

También existe la posibilidad de que se solicite informe al Comité Econòmic i Social, como viene establecido en su (Ley 1/2014, de 28 de febrero). El reglamento no ha incorporado aún una regulación que permita la incorporación de la solicitud de informe o dictamen, de estas u otras instituciones, en la tramitación de las proposiciones de ley, y por el momento está regulado a través de la Resolución de Presidencia de carácter general 8/X, sobre la solicitud de dictámenes en proposiciones de ley.

## **VII. Las garantías de la calidad normativa en las Cortes Generales**

Las Normas sobre régimen de asesoramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobadas por las mesas de ambas cámaras en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989,<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> BOCG núm. 340, Senado, 26 de julio de 1989.

entre otras materias, atribuyen a los letrados de las Cortes Generales, en su norma tercera, la función de asesoramiento técnico-jurídico a las comisiones que, entre otras cuestiones, supone el tener que «efectuar un seguimiento puntual de las materias propias de la actividad de la Comisión, elaborando informes sobre las incidencias que se produzcan en el correspondiente ordenamiento sectorial, en la legislación autonómica y comunitaria sobre dichas materias, y, en general, en la Jurisprudencia y en el Derecho Comparado». Una cuestión fundamental para la congruencia del ordenamiento jurídico es conocer el marco jurídico en el que se integran y conocer su incidencia.

Con carácter general también se les atribuye la elaboración de notas o informes que puedan ser solicitados por la comisión o cualquiera de sus órganos. Los letrados y letradas de las Cortes Generales tienen también atribuido, en su norma cuarta, el apoyo a los trabajos de las comisiones. Y de manera específica, redactar, con ocasión de cada proposición o proyecto de ley encomendados a su asesoramiento, y antes de la iniciación de la fase de ponencia, un informe, con el siguiente contenido:

- Incidencia de la nueva iniciativa legislativa en la normativa vigente en la materia, con indicación de los antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica afectada, referentes de derecho comunitario y previsiones de los ordenamientos extranjeros que puedan resultar ilustrativos para la valoración del texto en tramitación.
- Análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxico y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las cámaras.

- Análisis jurídico del contenido del proyecto o proposición, confrontando el texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Además de estos informes, asesoran a la Mesa de la comisión en el momento de la calificación de las enmiendas y asisten al ponente o ponencia en su tarea de ordenación de las mismas. Se encargan también de revisar la incidencia que van teniendo los cambios introducidos después de cada trámite, y comprueban la corrección del texto, particularmente antes de la remisión a la otra cámara o de enviar al *Boletín Oficial del Estado* para su publicación.

También se les atribuye la revisión de los expedientes legislativos antes de su archivo, contrastar la publicación del texto en los boletines y preparar, en su caso, la oportuna corrección de errores, así como dirigir la elaboración de los «trabajos parlamentarios» de todas las leyes en cuya tramitación haya intervenido, y preparar la presentación introductoria de los mismos en los supuestos en los que se decida su publicación.

Por tanto, la participación activa de los letrados de las Cortes Generales durante el procedimiento legislativo de los proyectos y proposiciones de ley hace que tanto los textos de las proposiciones como las enmiendas que se puedan presentar a los textos normativos tengan una adecuación jurídica y se respete la técnica legislativa, además de velar por la congruencia del ordenamiento.

## **VIII. A modo de conclusión**

Les Corts Valencianes es un parlamento mucho más pequeño que, si bien cuenta con un buen cuerpo de letrados por su calidad, su número resulta escaso para todo el trabajo encomendado.

El Reglamento de Les Corts Valencianes no establece la participación de los letrados a través de informes como los indicados en las Cortes Generales sobre técnica legislativa, congruencia e incidencia

con el ordenamiento en el que se integra la norma, ni se realiza un análisis jurídico de la proposición de ley cuando se presenta ni durante su tramitación.

En la práctica, los letrados y letradas sí que asesoran a los diputados en relación con las enmiendas que puedan presentar y su congruencia con el texto de la proposición o proyecto de ley.

Con carácter genérico, el artículo 8 de los Estatutos y régimen interior de Les Corts establece que corresponde a la Asesoría Jurídica el asesoramiento en las tareas parlamentarias, entre otras el asesoramiento de las comisiones legislativas, con la asistencia a las sesiones de Ponencia, de Comisión o de Pleno; y el asesoramiento y, si es preciso, la elaboración de los informes de la Ponencia y de los dictámenes de las comisiones, la elaboración de los dictámenes concretos sobre cuestiones parlamentarias, a iniciativa del presidente, de la Mesa de Les Corts, de la de una comisión o de una ponencia, así como cualquier otra tarea de asesoramiento o de asistencia jurídica ordenada por el presidente, por la Mesa o por el Pleno de Les Corts Valencianes, entre otras cuestiones.

El procedimiento legislativo tiene que servir para mejorar la calidad de las leyes. Es, por ello, necesario que Les Corts arbitre un procedimiento que permita hacerlo cuando se tramitan proyectos de ley, pero especialmente cuando se trata de proposiciones de ley que no han seguido un procedimiento prelegislativo que sirva de garantía para asegurar la calidad de la norma.

Los letrados y letradas de Les Corts deberían velar por la plena aplicación de las directrices de técnica normativa que, a pesar de ser textos que vinculan al ejecutivo, son el principal documento que existe en esta materia y por tanto parece razonable adaptarse a sus exigencias.

La aprobación por parte del gobierno de las directrices de técnica normativa perseguía un objetivo fundamental: lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de la seguridad jurídica a través de la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones.

Desde mi punto de vista, las proposiciones de ley en la Comunitat Valenciana deberían ser objeto de algún dictamen o informe que las adecuara en cuestiones de técnica legislativa y congruencia con el ordenamiento para mejorar la calidad normativa del nuestro.

De nada sirve tener un procedimiento prelegislativo garantista en relación con los proyectos de ley si las leyes con iniciativa parlamentaria carecen de cualquier tipo de control que asegure la calidad de estas. Quizá esta cuestión nunca había preocupado por el escaso uso que se realizaba de este tipo de iniciativas, pero como hemos podido observar, el número de proposiciones de ley que llegan a aprobarse en parlamentos fragmentados ha crecido de manera exponencial. Es hora, por tanto, de abordar este problema que no hace más que empeorar la calidad de nuestro ordenamiento jurídico.

Para ello, podemos plantear diversas opciones, pero una opción sencilla de implementar es que el Consell Jurídic Consultiu emitiese dictamen en todas las proposiciones de ley. Ya hemos visto que esto ha ocurrido solo en dos casos, pero sin duda ha servido para mejorar la norma que se sometía a examen. El momento oportuno quizá sea antes de la toma en consideración. Posteriormente, se puede adaptar el texto al dictamen del Consell Jurídic y, una vez haya sido tomado en consideración, remitirse a la comisión correspondiente para la presentación de enmiendas. En relación con las enmiendas, también tenemos que ser cuidadosos para garantizar, no solo la congruencia del texto de la proposición, sino también la técnica legislativa de las mismas o su encaje jurídico. Este trabajo deberían hacerlo los letrados de Les Corts para poder garantizar que el texto que finalmente se somete a votación no afecte al principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 9.3 de la Constitución.

## IX. Bibliografía

- Aja, Eliseo, García Roca, Javier, Montilla Martos, José Antonio (2017): «Valoración General», en *Informe Comunidades Autónomas 2015*, IDP, 2016, 13-38
- Bilbao Ubillos, Juan María (2017): «Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas. Los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 1-24.
- Blanco Valdés, Roberto (2017): «El año que vivimos peligrosamente: del bipartidismo imperfecto a la perfecta ingobernabilidad», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 37, 63-96.
- Carrasco Durá, Manuel (2020): «Legislar en Parlamentos Fragmentados: El Caso de las Comunidades Autónomas», *Revista de las Cortes Generales*, 109, segundo semestre, 293-326.
- Cruz Villalón, Pedro (2003): «Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley», *Derecho Privado y Constitución*, 17, 147-168.
- Garrido Mayol, Vicente (2010): *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, València, Tirant lo Blanch.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2000): *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2005): «Nociones de Técnica legislativa para uso parlamentario», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 13, 121-164.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2018): «Un nuevo parlamento fragmentado para los 40 años de la Constitución», *Revista de Derecho Político* 101, 67-98.
- García-Escudero Márquez, Piedad (2018): «40 años de técnica legislativa», *Revista de las Cortes Generales*, 104, segundo cuatrimestre, 179-213.
- Guillem Carrau, Javier (2017): «Las enmiendas de participación ciudadana: su inserción en el procedimiento legislativo ordinario de Les Corts Valencianes», *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 115-138.

- Palma Fernández, José Luis (1997): *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pendás, Benigno (1990): «Procedimiento legislativo y calidad de las leyes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28, 75-110.
- Pérez i Seguí, Zulima (2019): «La regulación del lobby en la Comunitat Valenciana. La Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana», en Rubio, Rafa (dir.): *La regulación de los grupos de interés en España: Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*, Madrid, CEPC, 11-180.
- Ponce Solé, Juli (2015): *Negociación de normas y Lobbies: Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*, Navarra, Thomson Reuters-Aranzadi.
- Ridaura Martínez, Sefa (2018): «Comunitat Valenciana», en *Informe Comunidades Autónomas 2017*, IDP, Barcelona, 221-233.
- Rubio Llorente, Francisco (2006): «El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas», *Revista Española de la Función Consultiva*, 6, 27-40.
- Sanz Pérez, Ángel L. (2012): «Apuntes sobre la técnica legislativa en España», *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 11-38.
- Sánchez Puente, Ramón, Bueno Rodríguez, Fe, García Vidal, Andrea (2019): «La evaluación ex ante. Una visión de la oficina de coordinación y calidad normativa», *Información Comercial Española, ICE Revista de economía*, 907, 23-36.
- Soriano Hernández, Enrique (2022): «Les Corts Valencianes en la jurisprudencia del TC», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 36, 61-90.
- Tudela Aranda, José (2013): «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV, Zaragoza.

Tudela Aranda, José (2020): «El parlamento en tiempos críticos», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 33, 19-68.

Viver Pi-Sunyer, Carles (1996): «Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década», *Autonomies*, 21, 15-31.