

El control extrajudicial de la actividad normativa del Gobierno

VICENTE GARRIDO MAYOL

Catedrático de Derecho Constitucional.

Universitat de Valencia.

Resumen

La progresiva producción normativa, legislativa y reglamentaria ha comportado el establecimiento de una serie de principios de buena regulación que deben observarse en el proceso de elaboración de las normas proyectadas. Junto a ellos, una serie de reglas disciplinan la actividad normativa gubernamental que debe someterse a una serie de informes, en ocasiones innecesarios, y en otras elaborados por el propio órgano impulsor de la norma, lo que puede resultar ineficaz. La Ley procedimental administrativa y las nuevas previsiones de la Ley de Gobierno obligan incluso a una periódica revisión de la normativa vigente, a programar con inusitada anticipación la política normativa del gobierno y a evaluar el resultado de las normas aprobadas. Todos esos principios y reglas se erigen en un auténtico control extrajudicial para garantizar el acierto, la legalidad y la oportunidad de la producción normativa.

Palabras clave: Producción normativa, buena regulación, técnica normativa, elaboración de normas, memoria económica.

Resum

La progressiva producció normativa, legislativa i reglamentària ha comportat l'establiment d'una sèrie de principis de bona regulació que han d'observar-se en el procés d'elaboració de les normes projectades. Junt

amb ells, una sèrie de regles disciplinen l'activitat normativa governamental que ha de sotmetre's a una sèrie d'informes, de vegades innecessaris i altres vegades elaborats pel mateix òrgan impulsor de la norma, la qual cosa pot resultar ineficaç. La Llei procedimental administrativa i les noves previsions de la Llei de govern obliguen fins i tot a una revisió periòdica de la normativa vigent, a programar amb inusitada anticipació la política normativa del govern i a avaluar el resultat de les normes aprovades. Tots aquests principis i regles s'erigeixen en un autèntic control extrajudicial per a garantir l'encert, la legalitat i l'oportunitat de la producció normativa.

Paraules clau: Producció normativa, bona regulació, tècnica normativa, elaboració de normes, memòria econòmica.

Abstract

The progressive normative, legislative and regulatory production has led to the establishment of a series of principles about good regulation that must be observed in the process of preparing the projected standards. Together with them, a series of rules regulate the governmental normative activity that must be submitted to a series of reports, sometimes unnecessary, and in others elaborated by the organ that promoted the norm, which may be ineffective. The Administrative Procedural Law and the new provisions of the Government Law require even a periodic revision of the regulations in force, to program with unusual anticipation the policy of the government and to evaluate the result of the approved norms. All these principles and rules are erected in an authentic extrajudicial control to guarantee the success, legality and timeliness of normative production.

Key Words: Normative production, Good regulation, Normative technique, Elaboration of standards, Economic memory.

Sumario

- I. Introducción: la potestad normativa del Gobierno.
- II. El control de la actividad normativa gubernamental.
 1. Los principios y reglas que rigen el ejercicio de la iniciativa normativa gubernamental.
 2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley y de normas reglamentarias.
- III. Bibliografía.

I. Introducción: la potestad normativa del Gobierno

El Gobierno de la Nación, como los Gobiernos de las Comunidades autónomas ejercen una pluralidad de funciones entre las que destaca la normativa que, fundamentalmente se traduce en el ejercicio de la potestad reglamentaria, típica gubernamental; en la aprobación de los Decretos-Leyes (solo aquellas Comunidades autónomas que así lo tienen reconocido en sus Estatutos de autonomía); en la elaboración y aprobación de los Decretos-Legislativos (para refundir o articular normas con rango de ley); y mediante la iniciativa legislativa, en la elaboración –antecedente al proceso legislativo propiamente dicho– de los proyectos de ley para su remisión a las Cortes para su discusión y, en su caso, aprobación.

Conviene recordar por lo que más adelante veremos que, conforme a lo dispuesto en la Constitución (art.87) la iniciativa legislativa corresponde, además de al Gobierno, al Congreso (y concretamente a un Grupo parlamentario o a un diputado con la firma de otros 14); al Senado (a un Grupo parlamentario o a 25 senadores); a los parlamentos autonómicos; o al cuerpo electoral, con respaldo de no menos de quinientas mil firmas acreditadas.

En la Comunitat Valencina gozan de iniciativa legislativa, el *Consell*, les *Corts* (un grupo parlamentario o un diputado con la firma de otros diez; y los ciudadanos, con un mínimo de diez mil firmas de electores.¹

Hasta época reciente, una gran parte de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales y por los Parlamentos autonómicos tenían su origen en la iniciativa legislativa gubernamental. Los datos estadísticos sobre su actividad legislativa nos ponían de manifiesto que alrededor del 90% de las normas que eran aprobadas provenían de proyectos de ley del Ejecutivo, lo que ha permitido a algún sector doctrinal indicar que «es el Gobierno quien legisla y el Parlamento quien lo impide o controla la regularidad de tal proceso» (Pérez Royo, 1985: 94-95).

¹ Ley de Iniciativa Legislativa Popular 10/2017, de 11 de mayo, que derogó la Ley 15/1993, y rebajó el número de firmas exigible de 50.000 a 10.000.

No es difícil constatar que el texto normativo finalmente aprobado coincide, en cuanto a su estructura y a su redacción, e incluso en su contenido, con el texto inicialmente elaborado por el Gobierno. De ahí la importancia del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley –y de los reglamentos y otras normas gubernamentales– que da como fruto un texto que se ha ido conformando teniendo en cuenta los distintos informes, dictámenes, alegaciones y otros trámites esenciales que deben observarse en su elaboración.

Ciertamente, el Parlamento goza de absoluta libertad, dentro de los límites impuestos por la Constitución, en su función de legislar. Desde esta perspectiva, podría pensarse que lo importante no es el proyecto de ley sino la ley aprobada, y que los defectos e imperfecciones que aquéllos puedan presentar serán depurados a su paso por el Parlamento. Pero no hay que olvidar que el Gobierno cuenta con una información y un conjunto de medios técnicos importantísimos a la hora de elaborar un proyecto legislativo, que difícilmente será modificado en fase parlamentaria. Por ello, todas las cualidades que se predicán de las leyes para que éstas puedan gozar de la máxima calidad, también deben observarse en la elaboración del proyecto de ley (Garrido Mayol, 2010).

Como dijo Bentham (1822: 38), «el fin de las leyes es dirigir la conducta del ciudadano y para que esto se verifique son necesarias dos cosas: primero, que la ley sea clara, esto es, que ofrezca al entendimiento una idea que representa exactamente la voluntad del legislador; segundo, que la ley sea concisa para que se fije claramente en la memoria. Claridad y brevedad son pues las dos cualidades esenciales. Todo lo que contribuye a la brevedad contribuye también a la claridad».

Es posible que las palabras del ilustre autor, escritas hace casi dos siglos, sorprendan hoy, en una época de legislación precipitada, de abundancia de normas y de extensos textos legislativos, a veces prematuramente reformados por la rapidez con que fueron elaborado. Pero sirven –como también las reglas que en su opinión conforman el arte de redactar leyes– como pauta a seguir en la elaboración de

las normas jurídicas, desde el mismo momento en que comienza a alumbrarse el primer texto que ha de servir de base para la discusión que concluya con su definitiva aprobación.

Y por eso es necesario un depurado trámite de elaboración, pues la norma debe ser punto final de un proceso detenido de reflexión y análisis en el que se hayan valorado su oportunidad, las opiniones de los conocedores de la materia que trata de regular y, en ocasiones, las de sus principales destinatarios, y durante el que se hayan ido puliendo las imperfecciones del texto inicial, a fin de lograr claridad, precisión, rigor, exactitud, coherencia y armonía, predicables de toda norma jurídica.

Por ello, también es necesaria una observancia cuidadosa de la técnica legislativa, que no es más que un conjunto de reglas tendentes a lograr la mayor calidad técnica en la configuración formal de las leyes y demás normas de carácter jurídico.

Una ley correctamente escrita, con un lenguaje claro y conciso, constreñida a materias sobre la que el órgano emisor tiene competencia, debidamente estructurada y completa, tendrá calidad desde el punto de vista de la técnica legislativa. Y será constitucionalmente procedente si respeta el orden constitucional de competencias, y las normas y principios constitucionales, especialmente el de seguridad jurídica, que es presupuesto ineludible de la norma y corolario de su proceso de elaboración.

En este sentido es de destacar la aprobación por el Gobierno de la Nación de unas Directrices sobre Técnica Normativa, el 22 de julio de 2005. Y en la Comunitat Valenciana, el *Consell* aprobó el Decreto 24/2009, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Hay que subrayar la innegable vigencia de los problemas de técnica normativa como lo pone de relieve el elenco de estudios doctrinales e incluso de pronunciamientos jurisprudenciales al respecto, y la aprobación, tanto en la Unión Europea como en sus Estados miembros, y en las Comunidades autónomas españolas de directrices tendentes a obtener la mayor calidad posible en las normas, con el fin de coadyuvar

a hacer efectivo el principio de seguridad jurídica que debe inspirar todo ordenamiento jurídico.

La Técnica Normativa ha adquirido una gran importancia hoy día por la necesidad de contar con normas claras, bien escritas y bien estructuradas, y de evitar la inestabilidad constante a que están sometidas.²

II. El control de la actividad normativa gubernamental

Es sabido que las normas con rango de ley, ya provengan del Gobierno ya del parlamento, solo son controlables por el Tribunal Constitucional, quedando sustraídas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, con la salvedad de los Decretos-Legislativos, –por los excesos en la delegación– e incluso, en algún caso, de Leyes y Decretos-Leyes cuando colisionen con el derecho europeo, originario o derivado, en virtud del principio de primacía del ordenamiento comunitario sobre el nacional, sea del nivel, estatal o autonómico, que sea, de acuerdo con la asentada jurisprudencia del TJUE y de la de nuestros Tribunales Constitucional y Supremo, que han destacado la prevalencia –que no la superior jerarquía– de las normas europeas sobre las internas, naturalmente, en caso de contradicción insalvable.³

Y ello comporta que jueces y tribunales de lo contencioso-administrativo deban inaplicar una norma estatal o autonómica que consideren contraria al derecho comunitario, sin tan siquiera tener que plantear cuestión de inconstitucionalidad ante el TC. Hay que tener en cuenta, además, que el principio de primacía se reconoce, tanto de

² La buena factura de las normas jurídicas en general y de las leyes en particular es una exigencia del principio de seguridad jurídica. Ahora bien, como ha advertido el Tribunal Constitucional –SSTC 341/1993, 164/1995 y 162/1996– «Cierto es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes».

³ Lo que conduce a la inaplicación de las leyes nacionales por contradicción con el derecho comunitario sin necesidad de plantear cuestión de inconstitucionalidad: STC 145/2012 y 232/2015; y SSTs 29.6.2011 (recurso 252/2010); 7.2.2012 (419/2010); 9.2.2012 (3820 y 5288/2008); 15.2.2012 (5033/2004); 16.2.2012 (325/2006) y 22.2.2012 (127/2009), entre otras.

la norma comunitaria posterior, sobre la nacional anterior y contraria, como de la norma comunitaria anterior respecto de la nacional posterior y contraria y en ambos casos independientemente de cual sea el rango de la norma nacional.⁴

Pero al margen de ese control especial que la jurisdicción contencioso-administrativa puede ejercer en relación con normas de rango de ley, singularmente Leyes y Decretos-Leyes, ésta jurisdicción es la que tiene encomendado el control de los actos y disposiciones administrativas, ya por motivos de tipo formal, ya de fondo por contravención de la legalidad.

Es, sin duda alguna, el control más efectivo porque comporta, en su caso, la declaración de nulidad de actos y disposiciones y el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas o de medidas reparatorias o indemnizatorias en favor del ciudadano o de la Administración.

1. Los principios y reglas que rigen el ejercicio de la iniciativa normativa gubernamental

Pero dejando aparte ese control judicial que engarza con uno de los rasgos que caracterizan al Estado de Derecho –el sometimiento de las Instituciones públicas y de la Administración al Derecho y como consecuencia, su control externo por los tribunales–, un Estado de Derecho se configura en nuestros días, y cada vez más, como un haz de garantías que, frente al poder, o para limitarlo, se reconocen en favor del interés de los particulares, pero también del interés general.

Ello es perfectamente perceptible en el ejercicio de la potestad normativa del gobierno, que debe encauzarse por un procedimiento reglado y con una serie de trámites preceptivos, algunos de ellos insalvables con la consecuencia fatal que provoca su omisión en la

⁴ Vid. al respecto, mi trabajo «El acervo comunitario: primacía, técnica y estética», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, núm. 60, vol. I, 2015, pp. 273 y ss., y López de los Mozos Díaz Madroñero, A.: *La directiva comunitaria como fuente del derecho*. Madrid, Edición Cuadernos del Congreso de los Diputados, 2010, p. 55.

norma que se produzca. Pues bien, ese conjunto de reglas y principios, la necesidad de contar con Informes –a veces internos y otras externos a la propia Administración actuante– y, desde luego, la posibilidad de participación ciudadana, comportan un control, también efectivo, sobre la actividad normativa del gobierno

Centrémonos en el ejercicio de la iniciativa legislativa del gobierno, que, como hemos visto, está prevista en la Constitución, concretamente en art. art. 87 que desemboca con la presentación en el Congreso, en el Senado –o en les Corts– de un texto articulado, para su ulterior estudio, enmienda, discusión y, en su caso, aprobación, desembocando en la ley pretendida.

Hasta época reciente la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa se hallaba, casi exclusivamente, en la Ley de Gobierno, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, concretamente en sus artículos 22 a 28. Ahora el panorama es más complejo – lo ha complicado el legislador– al haber procedido de forma torpe, absurda y atentatoria al principio de seguridad jurídica, a regular en tres leyes distintas la iniciativa legislativa del Gobierno:

- La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: ejercicio de la iniciativa legislativa, entrada en vigor de las normas, plan anual normativo, procedimiento de elaboración e informe anual de evaluación (arts.5.1.a), y 22 a 28)
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: iniciativa legislativa, principios de buena regulación, evaluación normativa, publicidad, planificación y participación ciudadana (arts. 127 a 133)
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público: cuya Disposición Adicional Tercera da nueva redacción a varios artículos de la Ley 50/1997, del Gobierno, entre ellos, a los artículos 22 a 26 que integran el Título V sobre la iniciativa legislativa. ¿Por qué en esta Ley?

Ello nos obliga a desbrozar la dispersión legislativa para poder centrarnos en la cuestión.

Simplemente adelantaré, que el art. 22 de la Ley de Gobierno proclama que «El Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

Y hay que advertir que, como ya he indicado, a ese art. 22 de la Ley de Gobierno se le dio nueva redacción (junto a los demás artículos del Título V de la Ley) por la Disposición Adicional 3ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector público. Vamos a ver si nos aclaramos:

En la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, –que lleva en vigor apenas un año y medio– se indica, innecesariamente que «El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La iniciativa legislativa se ejercerá por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía» (art. 127).

He dicho innecesariamente, porque en el mismo sentido se pronuncian los arts. 5.1.a) y 22 de la Ley de Gobierno 50/1997, que es la sede debida de tal prescripción.

También esta Ley 39/2015 dispone en su art.129, intitulado «Principios de Buena Regulación», que «En el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia», cuyo contenido va concretando en los artículos siguientes, y que deben quedar justificados en la Exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamentos, respectivamente.

Así, se exige que la iniciativa normativa responda a razones de interés general, identifique claramente los fines perseguidos y sea el

instrumento más adecuado para garantizar su consecución. Y además, la norma proyectada ha de contener «la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios».

Son obligaciones impuestas, con carácter básico, a todas las Administraciones Públicas, singularmente al Gobierno de la Nación y a los Gobiernos autonómicos⁵. Pero se habrá observado que se utilizan, para ello, conceptos jurídicos indeterminados cuyo control es hartamente complejo. Y además, ¿se debe controlar el cumplimiento de tales prescripciones o su apreciación queda al arbitrio del Gobierno promotor de la norma? Más adelante volveré a esta cuestión al referirme a la función de los Consejos Consultivos al respecto.

En la Exposición de motivos de la Ley 39/2015, se resaltan la diversas novedades en relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental con el fin de incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, destacando la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Pero analicemos los llamados principios de buena regulación.

⁵ Como se indica en la Deposition Final de la Ley Procedimental, «Esta Ley se aprueba al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y competencia en materia de procedimiento administrativo común y sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas» Y respecto de lo dispuesto en el Título VI, sobre iniciativa legislativa y potestad reglamentaria también se invocan los artículos 149.1.14.^a, relativo a la Hacienda general, y 149.1.13.^a, que atribuye al Estado la competencia en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Pero téngase en cuenta que el Tribunal Constitucional, en STC 55/2018, de 24 de mayo, ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de algunos incisos del art. 129 y los artículos 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en tanto inciden en el ejercicio de la iniciativa legislativa y en la elaboración de reglamentos por parte de las Comunidades autónomas. También se ha visto afectada la Disposición Final primera.

A) LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

a) *Necesidad*

Se impone que la iniciativa normativa esté justificada por una razón de interés general, y basarse en una identificación clara de los fines perseguidos. Se debe expresar y razonar tal necesidad para evitar esas normas, tan frecuentes, que vienen a constituir lo que el Consejo de Estado ha venido a denominar derecho gaseoso, inservible, inconcreto, programático, no prescriptivo...⁶

En un Estado de Derecho considero exigible que toda norma cuente, con la denominación que se quiera, con una parte expositiva, en la que el legislador –si se trata de una ley–, o el Gobierno –si de una norma reglamentaria, o en casos de Decretos Legislativos o de Decretos-Ley– justifique su producción, explicita los motivos que han llevado a su aprobación y explique las medidas normativas adoptadas o proyectadas. Y es que toda actuación de los poderes públicos, singularmente la consistente en la producción normativa, debe estar motivada (Garrido Mayol, 2013: 61).

He dicho que toda norma debe contar con una parte expositiva con la finalidad apuntada. Sin embargo, conviene diferenciar lo que es una Exposición de motivos de un Preámbulo. La primera es exigible, según el art. 88 de la Constitución, en los proyectos de ley que, en ejercicio de su iniciativa legislativa, apruebe el Consejo de Ministros para someterlos al Congreso, junto con los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. En el mismo sentido cabe citar el art. 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados, e incluso su art. 124, que exige también la Exposición de motivos en las proposiciones de ley. E, igualmente, en las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, se indica que en los

⁶ «Todas las normas deben tener un componente de solidez y garantía que eviten su transformación en lo que se ha dado en llamar «derecho gaseoso, blando o borroso», lo cual no deja de constituir un elemento de degradación de las normas. O dicho de otra forma, toda norma debe ser, en lo posible, un punto final de un proceso detenido de reflexión y análisis y en la que se utilice una técnica normativa depurada y limpia, evitando la confusión y la farragosidad» (Dictamen Consejo de Estado 4490/98).

anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará «Exposición de motivos» y se insertará así en el texto correspondiente (Directriz 10).

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, el Estatuto de autonomía prescribe en su art. 26.1 que la iniciativa legislativa corresponde a Les Corts y al Consell, en la forma que determina el propio Estatuto y el Reglamento de Les Corts. Éste, en su art. 112, en línea con el citado art. 88 de la Constitución, dispone que los proyectos de ley remitidos por el *Consell* irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. Por su parte, el art. 10 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, abunda también en que la parte expositiva de los anteproyectos de ley se denominará exposición de motivos, y la de los demás proyectos normativos, preámbulo.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que la Exposición de motivos es, en todo caso, exigible respecto de los proyectos de ley. Sin embargo, no es obligatorio que las leyes finalmente aprobadas cuenten con una parte expositiva con la denominación que se quiera (exposición de motivos, preámbulo...), lo cual es de todo punto disfuncional por cuanto que impide que el destinatario de la norma conozca los motivos de su dictado o impulso. Como ha señalado Tajadura (2006: 2-3), la Exposición de Motivos va dirigida a los titulares del poder legislativo, mientras que el Preámbulo, a todos los ciudadanos a los que la ley se dirige. Éstos últimos cumplen una función educativa y pedagógica que refuerza la legitimidad de la norma e incrementa su fuerza integradora.

Pero en ocasiones, desafortunadamente, la práctica de incluir preámbulos se ha convertido en simple rutina y salvo excepciones, contienen explicaciones sumarias e inexpresivas y frecuentemente reiterativas del contenido material de la norma (Martin Casals, 1989: 77).

En todo caso, la parte expositiva no solo debe declarar breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a la elaboración de la norma, sino también los objetivos y las finalidades que se pretendan

satisfacer. Y es conveniente, asimismo, que se haga referencia a los antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dictan y a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo referencia a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial mención a los aspectos novedosos, evitando, en todo caso, exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias, u otras análogas.⁷

No es infrecuente, por último, que para innovar en una determinada materia regulada se impulse y apruebe ¡una ley nueva, completa!, que viene a sustituir a la anterior, siendo de todo punto innecesaria. Pondré dos ejemplos ocurridos en la Comunitat Valenciana. Para alterar la composición del *Consell Jurídic Consultiu* y reducir el número de sus miembros de 6 a 5 –¡por la crisis económica!–, el *Consell*, el 28 de junio de 2013, aprobó –y remitió a les *Corts*– un proyecto de ley de completa regulación de esta Institución, absolutamente innecesario porque hubiera sido suficiente reformar un par de artículos de la Ley de su creación de 1994. Por fortuna el proyecto no fue aprobado al no alcanzar la mayoría de tres quintos exigida por el art. 44,5 del Estatuto de autonomía. Suerte distinta corrió la regulación del ejercicio de la iniciativa legislativa popular, contenida inicialmente en la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, que fue sustituida, innecesariamente –porque su principal objetivo era rebajar de 50.000 a 10.000 las firmas exigibles para impulsar tal iniciativa– por la ley 10/2017, de 11 de mayo.

Son recordadas las palabras de Rodríguez Zapatero –que suscribiría cualquiera de los otros presidentes de la democracia– cuando se quejaba de la obsesiva tendencia de sus ministros por aprobar proyectos de ley, que en muchas ocasiones no resultaban necesarios. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en toda alteración de normas son necesarias la razonabilidad y reflexión como sustrato último sobre el que la meditación y el procedimiento objetivado conduzcan a una mutación ordenada y ajustada a razones reales.⁸

⁷ Vid. art. 11 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del *Consell*.

⁸ STC 71/1982.

b) Eficacia

La iniciativa, el texto en que se traduce, debe constituir y ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución de los fines pretendidos. Ello enlaza con su necesidad, de la que ya he dejado comentario. Solo apuntar que habrá que estudiar en cada caso si los fines pretendidos pueden conseguirse de otro modo menos complejo y gravoso.

c) Proporcionalidad

La iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios (art. 129.3). Volvemos a la necesidad de normas concisas y breves, huyendo del derecho innecesariamente farragoso y extenso. Por ello, la medida pretendida no debe ir acompañada de abundancia de motivación si ésta puede ser escueta.

d) Seguridad jurídica

El principio de seguridad jurídica, también ciertamente indeterminado en su alcance, está consagrado en la Constitución y ha sido frecuente parámetro de enjuiciamiento de normas legales y reglamentarias. Pero ahora se exige su observancia, más precisamente, «para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión» con el objetivo de que la iniciativa normativa sea coherente «con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea» –omite la referencia a los autonómicos–. Eso está muy bien, pero a quienes nos dedicamos al estudio y análisis de normas jurídicas, en especial de los proyectos normativos, tal proclamación puede recordarnos a aquella solemne de la Constitución de 1812, que obligaba a todos los españoles a amar a la patria, y asimismo, a ser justos y benéficos.

Porque en un momento en que no ya los ciudadanos sino desde luego los juristas, trabajamos con asfixiante agobio por la abundancia de normas que debemos manejar, invocar y aplicar, por la pluralidad de fuentes de producción normativa en su triple vertiente europea, estatal y autonómica; por la manifiesta inestabilidad de leyes y reglamentos, constantemente modificados o sustituidos; por el contenido eminentemente técnico de muchas normas; y por la obsesión gubernamental de querer regular cualquier faceta de la vida de las personas, en muchas ocasiones elaborando normas de marcado carácter programático, hablar de seguridad jurídica como exigencia puede resultar una quimera, un desiderátum, y explicar el desasosiego que nos produce la dificultad de conocer, no solo las normas vigentes sobre una materia determinada, sino también el contenido de aquéllas. Ciertamente, el aforismo latino *iura novit curia* se ha convertido en una cualidad del pasado imposible hoy de suponer.

Tanto el Tribunal Supremo como diversos sectores doctrinales se han hecho eco del «alarmante fenómeno de la proliferación de normas jurídicas», llegando a utilizar, incluso, la clásica expresión de «legislación motorizada» que Karl Schmitt acuñó a mediados del pasado siglo para referirse a la realidad que ya entonces originaba con frecuencia no pocas dudas respecto a la normativa aplicable a un determinado supuesto, con claro riesgo para las exigencias propias de la seguridad jurídica.⁹

En este sentido es elocuente la Lección que pronunció en la Universidad de Málaga el profesor García de Enterría, con ocasión de su investidura como Doctor *Honoris Causa* con el título «Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas».¹⁰ El ilustre profesor advertía que, efectivamente, la proliferación de leyes pone en serio peligro valores como el de justicia y el de seguridad jurídica. El Estado social ha abandonado los postulados liberales de *laissez faire – laissez*

⁹ Así, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 2 de noviembre de 1987 –Sala de lo Contencioso-administrativo–, señaló que «La legislación motorizada característica de nuestro tiempo origina con frecuencia dudas respecto de los elementos normativos aplicables a un determinado supuesto de hecho, lo que da lugar a la formulación de consultas...».

¹⁰ Publicado en E. Civitas, Madrid, 1999.

passer. El Estado mínimo dejó paso a un Estado intervencionista con la consiguiente eclosión legislativa. A ello hay que añadir, en nuestro caso, la coexistencia de un legislador estatal con diecisiete autonómicos, con unas reglas confusas de distribución de competencias. Y sin olvidar el derecho europeo, cada vez más amplio y determinante.

El Consejo de Estado, en su Memoria de 1992 señaló que la seguridad jurídica que la Constitución garantiza significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse; lo cual supone, por un lado, un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro, una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. «Estas dos circunstancias, –certeza y estabilidad–, deben coexistir en un Estado de Derecho donde no cabe la posibilidad dialéctica de que se viva "sine lege certa, sine iure certo"». ¹¹ La estabilidad da confianza al ciudadano pues, sin caer en la petrificación del ordenamiento, exige que éste no sufra modificaciones sustanciales salvo cuando existan razones graves y suficientemente fundadas que lo justifiquen.

El principio de seguridad jurídica vincula a todos los poderes públicos. A la hora de dictar normas, el Tribunal Constitucional ¹² ha manifestado que obliga a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse en todo momento, lo que exige huir de provocar situaciones objetivamente confusas como complicados juegos de remisiones normativas, y del uso de conceptos jurídicos indeterminados, advirtiendo que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico ¹³.

¹¹ Consejo de Estado, Memoria de 1992, p. 99.

¹² Vid. SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, 70/1988, de 19 de abril, 99/1987, de 11 de junio, 146/1993, 29 de abril, 46/1990, de 15 de marzo y ATC 190/1983, de 27 de abril.

¹³ Al respecto vid. Muñoz Machado, 1986; Tudela Aranda, 1994: 83 y ss. Ponen de relieve estos autores las dificultades que desde la perspectiva de la seguridad jurídica encierra un Estado compuesto en el que coexisten un legislador estatal con diecisiete autonómicos.

Ello proscribire la utilización de fórmulas proclives a la arbitrariedad y consagra la certidumbre del ordenamiento jurídico.¹⁴

e) Transparencia

En virtud del de transparencia se ha de posibilitar el «acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración». Y en este sentido hay que destacar la buena práctica de publicar en el BOE los textos consolidados de cada vez más leyes y reglamentos que han sufrido múltiples y frecuentes modificaciones.¹⁵

Además, la Ley 39/2015 exige que los proyectos de ley definan claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibiliten que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas, como veremos más adelante.

f) Eficiencia

Por último, y de acuerdo con el principio de eficiencia, en las normas proyectadas se deben «evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos

¹⁴ El Tribunal Constitucional, en relación con el ámbito reglamentario administrativo ha señalado, en su Sentencia 71/1982, que:

«...la norma jurídica producida por la Administración, dentro de su actividad reglamentaria, ha de ser lo suficientemente clara y precisa, para que no dé lugar a que su aplicación por su ambigüedad, se pueda llegar a unos efectos y resultados no queridos ni contemplados en las leyes que dan cobertura jurídica a aquéllas o, puedan dar lugar a diversas y diferentes soluciones, en algunos casos contradictorios, según la ideología del sujeto que la interprete y aplique, así como la ocasión de que ello se realice.

La seguridad jurídica no es una cuestión que concierna solo a la técnica normativa pero sin duda la buena construcción del ordenamiento jurídico como un sistema capaz de dar respuesta precisa a los conflictos susceptibles de ser resueltos por el Derecho es una condición esencial para la existencia de seguridad jurídica, pero no es una condición suficiente».

¹⁵ Aunque, como nos recuerda Alonso Timón, la Ley 17/2009, de 23 de diciembre (Ley Paraguas) en sus arts. 17 y 20, y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Unidad del Mercado, en sus Disposiciones Adicionales sexta y novena, ya establecieron previsiones tendentes a la transparencia que están ahora previstas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno; en el art. 3.5 de la Ley 30/1992, tras su reforma por la Ley 4/1999 (Alonso Timón, 2016: 77).

públicos». En este sentido adquiere especial relevancia la cuantificación del coste de la aplicación de la norma proyectada que debe constar en una memoria económica que exige la Ley 50/1997, del Gobierno (art. 22.2) y también las correspondientes leyes autonómicas siendo incluso preceptivo y vinculante, un Informe del Departamento competente en Hacienda si de la Memoria económica se deduce que la aplicación de la norma proyectada va a comportar un aumento del gasto público o una disminución de los ingresos. Más adelante me ocuparé de tan importante cuestión más ampliamente.

La preceptividad de la memoria económica está íntimamente relacionada con lo que se conoce como «factibilidad de las normas», esto es, el estudio sobre el coste de su posible puesta en práctica, parámetro económico indisoluble de la viabilidad de la norma proyectada.

Este trámite esencial está encaminado al objetivo de garantizar la utilización eficaz de los recursos económicos del Estado o de las Comunidades Autónomas y, por ello, la Ley 39/2015 exige, a este respecto, el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 129.7).

Pues bien, todos estos principios se sitúan en el contexto del programa *Better Regulation* de la Unión Europea que desembocó en el Acuerdo Institucional sobre mejora de la legislación de 13 de abril de 2016 y, como ha señalado Ciriero Soletto (2017: 48), la crítica que se puede hacer es que no se han introducido mecanismos para exigir su observancia y cumplimiento, convirtiéndolos en una simple guía de uso para redactar de forma adecuada las normas jurídicas. Ello no obstante, vienen a constituir una forma de control de la actividad normativa gubernamental.

B) LAS REGLAS Y EXIGENCIAS EN LA ACTIVIDAD NORMATIVA DEL GOBIERNO

a) Periódica revisión de la normativa vigente

Seguramente por ello, y con buen criterio, en la Ley Procedimental se ha incluido la exigencia a las Administraciones Públicas de que revisen

periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar si se han alcanzado los objetivos previstos por la norma que se aprobó, así como si el coste que ha supuesto su aplicación estaba correctamente cuantificado (art. 130.1). Todo ello debe publicarse periódicamente para general conocimiento.

También por esa maraña de normas jurídicas de complejo manejo, los planes impulsados desde el Gobierno de España (creación de la CORA)¹⁶ y desde la Comunitat Valenciana (Planes SICRA)¹⁷ persiguen el objetivo de simplificar el ordenamiento jurídico revisando las normas en vigor, refundiéndolas, en su caso, elaborando textos consolidados y expulsando del ordenamiento aquellas que ya no tienen una efectiva vigencia.

b) El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de evaluación

Como se indica en la Exposición de motivos de la Ley 39/2015 se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante* –Plan Anual Normativo– y se fortalece la evaluación *ex post* –Informe Anual de Evaluación–.

Y quizás por ello, también, se exige a las Administraciones Públicas –art. 132 de la Ley 39/2015– que elaboren y hagan público –en el Portal de Transparencia– un Plan Normativo que contenga las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente, según se explica en la Exposición de motivos de la Ley 39/2015, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento.

Tal prescripción también se contiene –otra vez pésima técnica normativa que nos obliga a ir de una a otra ley– en el art. 25 de la Ley 50/1997, del Gobierno. En este caso, de forma más amplia se exige que el Plan Anual Normativo esté coordinado por el Ministerio de

¹⁶ Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, de la que depende la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), que emite periódicamente Informes al respecto.

¹⁷ Planes de Simplificación y Reducción de Cargas Administrativas de la Generalitat, el primero, de 2010, y el segundo, de 2013.

la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo.

Pero, ¿esto va a ser posible? ¿No ha sido consciente el legislador de la Ley Procedimental de la premura, la rapidez y a veces, ligereza, con que se producen las normas jurídicas, de forma insospechada, impetuosa e imprevisible? ¿Será posible, a partir de ahora, que se prevean de un año para otro las normas que el Gobierno piense impulsar o aprobar? Ojalá sea así, pero yo, sinceramente, lo dudo.

Quizás por ello, se prevé que cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo, lo que, imagino, no será infrecuente.

- De cualquier forma, en cumplimiento de estas previsiones legales, el Gobierno aprobó, el 7 de diciembre de 2017, por primera vez, el Plan Normativo para 2018, que prevé la aprobación de 287 normas, de las cuales 9 tendrán rango de ley orgánica, 38 de ley ordinaria y 240 de real decreto.
- A lo largo de 2018 se procederá a la transposición de 52 Directivas comunitarias en 4 leyes orgánicas, 17 leyes ordinarias y 23 reales decretos.¹⁸

Por otra parte, se exige en la Ley del Gobierno que el Consejo de Ministros, antes del 30 de abril de cada año, apruebe un Informe de evaluación en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, así como las iniciativas adoptadas que no estaban previstas. Todo ello responde a la necesidad de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.

¹⁸ Se puede consultar ese Plan Normativo en el Portal de Transparencia del Ministerio de la Presidencia

Este Informe adquiere especial importancia cuando, como ocurre en la actualidad, el Gobierno no cuenta con una mayoría parlamentaria que le asegure la prosperabilidad de sus iniciativas legislativas.

c) La Memoria del Análisis de Impacto Normativo

En el procedimiento prelegislativo se exige, desde 2009,¹⁹ que el órgano impulsor de la norma redacte una «memoria de impacto normativo», de forma simultánea a la elaboración de ésta, y que ha de contener, además, la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas – especialmente sobre la competencia– que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias. De forma detallada se regula en el art. 26.3 de la Ley del Gobierno, que también exige que se identifiquen las cargas administrativas que conlleve la propuesta, se cuantifique el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas y con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

También debe incluir un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública al que me refiero a continuación.

d) La participación ciudadana

Cuestión que reviste especial interés es la oportunidad de someter el anteproyecto de ley a audiencia de organizaciones, entidades y colectivos a quienes, de forma singular, vaya a afectar la norma proyectada, pues ello permite obtener la más amplia visión del sector social que se pretende regular.²⁰

¹⁹ Anteriormente estuvo prevista en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. Hoy, en los arts. 25 y 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

²⁰ Sobre esta cuestión vid. Aja Fernández, Larios Paterna, 1998: 79 y ss.; Marco Abato, 1998: 201 y ss.

Al respecto hay que indicar, de una parte, que, la Constitución solo exige –art. 105.a)– la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.²¹ Por tanto, no era obligatorio consultarles durante el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley que, en todo caso, para que tengan virtualidad normativa han de ser aprobados por las Cortes Generales, esto es, por los propios representantes del pueblo al que la norma se dirige.

Mas desde la vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con anterioridad a la elaboración de proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, ha de sustanciarse una consulta pública a través de la web de la Administración competente para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma (artículo 133), acerca de:

- los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- la necesidad y oportunidad de su aprobación
- los objetivos de la norma
- las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Consulta que puede obviarse en supuestos de normas presupuestarias u organizativas de la Administración, o cuando concurren razones graves de interés público –concepto jurídico indeterminado– que lo justifiquen. Tampoco en casos de no apreciar un impacto significativo en la actividad económica o de no imposición de obligaciones relevantes a los destinatarios.

e) La publicación y entrada en vigor de las normas

La Ley 39/2015 prescribe –art. 131– que las normas con rango de ley –y también los reglamentos y disposiciones administrativas–

²¹ De cualquier forma, la audiencia prevista en el art. 105.a) de la Constitución, y por extensión, en el art. 24 de la Ley de Gobierno, lo es a los ciudadanos, a los particulares, directamente o a través de las asociaciones que los agrupan, y no a las Administraciones Públicas. Vid. STS de 26 de enero, 1 de febrero y 13 de noviembre de 2000.

se han de publicar en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Tal prescripción no es más que trasunto del principio de publicidad de las normas proclamado en el art. 9.3 de la Constitución.

Por cierto que la Ley prevé lo que hoy es una realidad: los boletines oficiales ya no se publican en papel sino en las sedes electrónicas de las Administraciones Públicas y, por ello, dispone que la publicación de tal manera, tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa y que la publicación del Boletín Oficial del Estado en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

Por su parte, la Ley de Gobierno, en su art. 23 contiene una prescripción realmente novedosa en relación con la entrada en vigor de las normas, que refuerza el principio de publicidad en relación con el de seguridad jurídica garantizados en la Constitución. Y es que las disposiciones de entrada en vigor de las leyes y reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

O sea, altera el régimen previsto en el art. 2.1 del Código civil que, como es sabido, determina que las normas jurídicas entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado –o en el Diario Oficial autonómico correspondiente– si en ellas no se dispone otra cosa. Pues bien, ahora se establece una *vacatio legis* en una serie de normas que han de afectar directamente a quienes desempeñen una actividad económica o profesional que tengan que afrontar nuevas obligaciones establecidas en la nueva norma. Pero esa

vacatio legis puede ser muy breve –dos días– o hasta seis meses y un día como máximo. Pensemos en una Ley que se publique en el BOE el 31 de diciembre: podría establecerse su entrada en vigor el 2 de enero siguiente, con lo cual la finalidad pretendida por la Ley de Gobierno quedaría en papel mojado. Por el contrario, una norma publicada 1 de julio, entraría en vigor el 2 de enero siguiente, esto es, a los seis meses y un día de su publicación. Ha de entenderse que ese lapso de tiempo ha de contarse, por lógica, desde su «publicación», y no desde su «aprobación», que es lo que dice el art. 23.

La propia Ley exceptúa de este régimen de entrada en vigor a los Reales Decretos-Leyes –normas que se dictan en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad– y a las normas que deban respetar el plazo de transposición de Directivas europeas. Siempre queda el recurso, no obstante, a otras razones justificadas que así lo aconsejen (art. 23 *in fine* de la Ley del Gobierno).

2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley y de normas reglamentarias

El procedimiento prelegislativo en la actualidad, está regulado en el art. 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Y el que ha de seguirse para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en su art. 23.

Las Comunidades Autónomas también pueden regular su propio procedimiento, pues tal y como señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia 15/1989, «el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter General es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencia exclusiva cuando se trate de procedimiento de elaboración de sus propias normas de carácter general».

En la Comunitat Valenciana se halla regulado en la Ley 5/1983, del Consell (art. 42) y por lo que se refiere a la memoria económica, en la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

La finalidad de los procedimientos prelegislativo como fase preparatoria del ulterior legislativo, y de elaboración de normas reglamentarias, no es otra que garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos, tal y como ha tenido ocasión de proclamar el Tribunal Supremo (SSTS de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras), y prescribe ahora el art. 26.1 de la Ley del Gobierno.

Se trata de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico:

- bien estructurado en sus principios, e integrado por normas correctamente formuladas.
- un ordenamiento que haga efectivo el principio de seguridad jurídica en un momento de máxima complejidad normativa.
- un ordenamiento con normas bien escritas, con una estructura argumentativa y una exposición de su contenido que vaya de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo normal a lo excepcional; y de lo sustantivo a lo procesal.
- un ordenamiento con normas que gocen de calidad lingüística, con un léxico jurídico que se aproxime al lenguaje de la calle, huyendo de tecnicismos y de conceptos indeterminados, y observando las normas de la gramática y de la ortografía. Como ha dicho la STC de 20.2.2008, «el legislador expresa el mensaje normativo con palabras y con palabras es conocido por sus destinatarios».
- un ordenamiento con normas prescriptivas –parece una redundancia– y no programáticas, pues lo propio de las normas jurídicas es que prohíban hacer algo, o faculden para hacerlo u obliguen a hacerlo.
- un ordenamiento con normas que alcancen la claridad, precisión, rigor, exactitud, coherencia y armonía y que eviten la ambigüedad, la oscuridad, la voluminosidad, la redundancia, la prolijidad, el embrollo y el desorden.

Como ya he advertido, hasta época reciente gran parte de las leyes aprobadas por los Parlamentos autonómicos tenía su origen en

la iniciativa legislativa gubernamental, y por ello es tan importante el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, que da como fruto un texto que se ha ido conformando teniendo en cuenta los distintos informes, dictámenes, alegaciones y otros trámites esenciales que deben observarse en la elaboración de aquéllos y también ahora, los principios y exigencias recogidos en la ley procedimental administrativa. E igualmente, por ello, es necesaria una observancia cuidadosa de la técnica legislativa, para lograr la mayor calidad técnica en las normas jurídicas.

No es infrecuente que se aprueben normas legales o reglamentarias mal redactadas, confusas, con lagunas e imprevisiones, etc.... A veces el vicio viene de origen; otras, de su paso por el Parlamento, en el caso de las leyes. Ejemplos curiosos de normas que causan perplejidad podríamos poner muchos, pero no es el momento.²²

El procedimiento prelegislativo, como el de producción reglamentaria, debe superar diversas fases, trámites e informes, muchos de los cuales –algunos ya los hemos visto– suponen un auténtico control de la iniciativa normativa gubernamental.

Hay que distinguir, como señala García-Escudero (2001:54), entre los informes iniciales para justificar la necesidad y oportunidad del proyecto, y los de una segunda fase que se refieren normalmente al contenido y orientación de la normativa a establecer.

Los primeros pueden ser internos al propio Ministerio o *Consellería*, entre ellos el preceptivo de la Secretaría General Técnica, o de la Subsecretaría, o externos, procedentes de otros organismos, instituciones, e incluso particulares. Entre los segundos cabe distinguir, como veremos, los que tienen carácter preceptivo de los que son meramente facultativos.

Pero cada vez son más los Informes que han de recabarse en el procedimiento que ha de seguir la iniciativa normativa, que han proliferado en los últimos años, quizás de forma desmesurada y exagerada.

²² Vid. más ampliamente Garrido Mayol, 2010: 49 y ss.

El objeto de esa pluralidad de informes y trámites es, en palabras del Tribunal Supremo, «...asegurar que los encargados de elaborar y aprobar los proyectos de disposiciones generales tengan la información necesaria que les permita estimar qué impacto tendrá en los ciudadanos y qué medios serán necesarios para su aplicación.

[...] Nuestro país atiende, así, la recomendación de la Comisión a los Estados miembros de la Unión Europea en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, sobre legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea, con la finalidad de «permitir a los responsables políticos adoptar decisiones a partir de análisis minuciosos de las posibles consecuencias económicas, sociales y medioambientales de las nuevas propuestas legislativas», planteamiento que exige «un estudio completo y equilibrado de todas las consecuencias y permite presentar un análisis exhaustivo y determinar, en su caso, el mejor término medio» (STS 488 / 2016, de 22 de febrero).

Y ello debe constar en la Memoria de Impacto Normativo a la que ya me he referido²³, y que ha de contener, además, la motivación de la necesidad y de la oportunidad de la norma proyectada, una valoración de las distintas alternativas existentes, un análisis de las consecuencias económicas y jurídicas, especialmente sobre la competencia, que se derivarán de su aplicación, así como su incidencia, en el ámbito presupuestario, de impacto de género y en el orden constitucional de distribución de competencias.

Téngase en cuenta, respecto de los Informes que deben emitirse en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, que, además de los previstos en la normativa básica estatal, singularmente en la Ley 39/2015, y en otras leyes que, como las orgánicas, son de aplicación general, hay otros previstos en la normativa de cada Comunidad autónoma. Veamos, siquiera sea sintéticamente, qué informes deben emitirse:

²³ Y que, no lo olvidemos, anteriormente estuvo prevista en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

A) LA CUANTIFICACIÓN DEL COSTE DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA PROYECTADA: LA MEMORIA ECONÓMICA

Prescribe el artículo 26.3.d) de la Ley del Gobierno, y el art. 42.2 de la Ley del *Consell*, que el anteproyecto de ley y los proyectos de reglamento deben ir acompañados, además de por otros informes, por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

En el Estado, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo debe contener un Informe de Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos y agentes afectados por la norma.

Como ya he advertido, la preceptividad de la memoria económica está íntimamente relacionada con lo que se conoce como «factibilidad de las normas», esto es, el estudio sobre el coste de su posible puesta en práctica, parámetro económico indisoluble de la viabilidad de la norma proyectada.

Este trámite esencial está encaminado al objetivo de garantizar la utilización eficaz de los recursos económicos del Estado o de las Comunidades Autónomas y, por tanto, a satisfacer el principio constitucional de eficacia y eficiencia –artículo 103.1 de la Constitución–, o de contención del gasto público –art. 31–. Así, hay que destacar la importancia de la existencia de adecuados medios económicos para poder hacer frente de forma correcta a los derechos y obligaciones que establezcan las normas jurídicas. Si una norma carece de respaldo presupuestario necesario para su efectiva aplicación puede resultar, en la práctica, ineficaz y vacía de contenido.

El estudio económico debe abordarse teniendo en cuenta la relación entre el coste que puede comportar la aplicación de la norma proyectada y las disponibilidades presupuestarias de la Administración correspondiente. Sería absurda la aprobación de una norma que comportara un excesivo gasto que ni estuviera presupuestado, ni racionalmente pudiera estarlo. Por ello, en algún caso se exige también que, si de la memoria económica del anteproyecto se desprende que

la aplicación de la futura norma puede comportar incremento de gasto en el ejercicio de inicio de su eficacia o en cualquier ejercicio posterior, deberá recabarse un informe preceptivo y vinculante del Departamento competente en materia de Hacienda.

Tal ocurre en la Comunitat Valenciana en la que la Ley 5/83, de 30 de diciembre, de Gobierno, exige en su artículo 42 que todo anteproyecto de Ley –y en el art. 43.1.a) respecto de los proyectos de reglamento– vaya acompañado de una memoria económica sobre la estimación del coste previsto, y el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda, Sector Público y Subvenciones que determina la obligatoriedad del Informe preceptivo y vinculante de la Conselleria competente en materia de Hacienda respecto a la adecuación de la norma proyectada a las disponibilidades presupuestarias e incluso a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales. Ahora bien, este Informe no será necesario siempre que en el texto que se someta a aprobación o autorización del *Consell* se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Dicho lo anterior, hay que indicar que la memoria económica no puede considerarse como una mera cláusula de estilo tal y como han advertido el Consejo de Estado y el *Consell Jurídic Consultiu* y ha señalado el Tribunal Supremo al exigir exposición detallada y completa²⁴

En ocasiones puede ocurrir que los gastos que pueda generar la aplicación de una norma puedan ser atendidos con cargo a las correspondientes partidas presupuestarias del presupuesto de un determinado Departamento, en cuyo caso así se debe hacer constar. En otras ocasiones, del expediente puede deducirse claramente que de la aplicación de la norma proyectada no va a derivar impacto económico alguno para el sector público, en cuyo caso puede considerarse innecesaria la memoria económica, como así ha tenido ocasión de

24 STS 31 enero 2017.

señalar el Tribunal Supremo, entre otras en sus Sentencias de 26 de enero y de 1 de febrero de 2000.

Cuestión distinta es la relación entre el coste y el beneficio de la norma que se pretende aprobar, de cuyo estudio se ha ocupado ampliamente López Jalle (1994:180-181), quien ha advertido que la forma en que el sector público ha de calcular los gastos y beneficios es diferente que la del sector privado.

Por último, hay que advertir que, respecto de las disposiciones reglamentarias, el incumplimiento de las normas relativas a la necesidad de la memoria económica y, en su caso, del Informe preceptivo y necesario del departamento competente en materia de hacienda, pueda dar lugar a la nulidad de la norma por motivo de tipo formal²⁵.

B) INFORMES DE IMPACTO SECTORIAL NECESARIOS

En los distintos ámbitos, estatal o autonómico, se exigen una serie de informes con la finalidad antedicha de lograr la legalidad y oportunidad de la norma proyectada. En la Comunitat Valenciana, entre otros, cabe hacer referencia a los siguientes:

a) Informe impacto de género

Así lo dispone el art. 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y, actualmente, el art. 4-bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Sobre la preceptividad de tal Informe en las Comunidades autónomas, el Tribunal Supremo, en las Sentencias de 7 de febrero y 29 de mayo de 2012 (dictadas en recursos de casación contra Sentencias del TSJCV, que anularon sendos Decretos del *Consell*, por falta de informe sobre impacto por razón de género en base a la aplicación supletoria del artículo 24 de la Ley de Gobierno) señaló que Ley 5/1983, del Gobierno Valenciano, no contemplaba el informe de impacto de género

²⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 26/2005, de 14 de enero.

como trámite imperativo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, que es la norma que ha de aplicarse por haber renunciado la entonces vigente Ley del Procedimiento Administrativo (la Ley 30/1992) a establecer un procedimiento común aplicable a todas las Administraciones para poder ejercer la actividad reglamentaria, sin que fuera procedente aplicar la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 149.3 de la Constitución.

Hoy en día la cuestión jurídica que antes era problemática ha quedado solucionada al haber dispuesto la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización –art. 47– la modificación de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana –modificó su art. 6– y la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, –añadió el art. 4-bis– con el fin de que los proyectos normativos que se elaboren por la Administración de la Generalitat, incorporen un informe de impacto por razón de género y en la Infancia y en la adolescencia, a elaborar por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto o proyecto de norma, desde el inicio de su tramitación, dado que la referencia a estos informes en la normativa valenciana reguladora de elaboración de proyectos normativos era inexistente hasta la fecha.

b) Informe de impacto sobre la familia

De acuerdo con la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, «Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia».

c) Informe de impacto sobre la infancia y adolescencia

Previsto en el art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, introducido

por la Ley 26/2015, de 28 de julio y en el art. 6 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana.

C) INFORMES DE IMPACTO SECTORIAL EN FUNCIÓN DE LA MATERIA

- a) Informe sobre incidencia del texto proyectado en los objetivos estratégicos de competitividad de la Comunitat Valenciana Instrucción núm. 1/2015, de la Dirección General de Economía, Emprendeduría y Cooperativismo.
- b) Memoria en materia de inclusión y derechos sociales Acuerdo de 19/1/2016, de la Comisión Delegada del Consell de Inclusión y Derechos Sociales.
- c) Informe de análisis de administración electrónica, cuando afecta a procedimientos administrativos tramitados electrónicamente. Art. 94 del Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 220/2014, de 12 de diciembre, del Consell, que dispone que «La aprobación o modificación de toda normativa reguladora de un procedimiento administrativo competencia de la Generalitat, relativo a los sujetos referidos en el número 1 del artículo 2, –Presidencia y las consellerías de la Administración de la Generalitat, así como sus organismos autónomos– requerirá informe preceptivo de coordinación informática, emitido por el órgano directivo con competencias horizontales en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Generalitat, con el fin de asegurar la regulación, la coordinación y la planificación de las consecuencias informáticas derivadas de dichos proyectos y actos».
- d) Informe de impacto en la salud Decreto 86/2016, de 8 de julio, del Consell, por el que se crea la Comisión de Evaluación del Impacto en Salud y se regula el procedimiento para la implantación de la Evaluación del Impacto en Salud en la Comunitat Valenciana

- e) Informes en procedimientos de aprobación de bases reguladoras de subvenciones

Intervención de la Generalitat y Abogacía de la Generalitat.

Art. 165 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público instrumental y de Subvenciones, que dispone que «Las bases reguladoras de la concesión de subvenciones serán aprobadas mediante orden de la persona titular de la conselleria competente por razón de la materia, debiendo publicarse en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. Sólo será preceptivo el previo informe de la Abogacía General de la Generalitat y de la correspondiente intervención delegada...» .

Además, conforme al art. 164.b), «Los proyectos de bases reguladoras de subvenciones y sus modificaciones a los que resulte de aplicación lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 107 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, deberán cumplir lo previsto en la normativa de la Generalitat relativa a la notificación, autorización y comunicación de ayudas públicas a la Comisión Europea».

El elevado número de informes que hay que emitir a lo largo del procedimiento de elaboración de normas suscita tres reflexiones que, sucintamente voy a exponer:

1. La primera se refiere, precisamente, a ese elevado número de Informes que, en algunos casos, supone un control de la iniciativa normativa pero que, en otros, su utilidad es cuestionable por lo que a continuación diré.
2. En ocasiones está justificada la emisión de tales Informes, pero no siempre. El Informe sobre impacto de género o de la familia, o de la infancia y adolescencia puede tener su lógica en determinadas normas que regulan situaciones o reconocen derechos susceptibles de menoscabar la protección que mujeres especialmente, familias o menores merecen, pero no en otras muchas en las que la exigencia de los mismos provoca, cuanta menos perplejidad. Una norma que

contenga medidas para evitar la proliferación del cangrejo rojo americano en los ríos valencianos o los periodos hábiles para la caza, no creo que requiera de tales informes.

3. La tercera reflexión hace referencia al órgano emisor de tales Informes. Si el promotor del proyecto normativo es un determinado Ministerio o Consejería no se entiende que el Informe sea emitido por un órgano o servicio del propio departamento, no especializado en la materia de que se trate (discriminación de la mujer, menoscabo de la infancia o adolescencia, informática...), convirtiendo en autoinforme lo que debiera ser una opinión cualificada y objetiva sobre el impacto de género, de la infancia o la administración electrónica. La ajenidad y la especialidad son requisitos lógicos y exigibles, que no se cumplen. El informe sobre impacto de género, por ejemplo, debe realizarlo el cargo institucional creado o con competencias para velar por las políticas de igualdad de género, tal como previene el art. 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo.²⁶ Esta práctica perversa ha sido denunciada por el CJC que presido en diversas ocasiones.²⁷

D) EL CONOCIMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

Una vez se ha redactado el anteproyecto de Ley por el Ministerio o *Consellería* competentes y elaborados los estudios e informes sobre su necesidad y oportunidad, la memoria económica, el informe sobre el impacto de género y el de la Secretaría General Técnica, o Subsecretaría, el expediente integrado por todo ello se eleva al Consejo de Ministros, o al Consell, a fin de que sus miembros lo conozcan y decidan sobre los ulteriores trámites que resulten pertinentes.

Y es que la Ley del Gobierno y la Ley del *Consell*, han establecido el sistema de la doble lectura, de tal manera que el Consejo de Ministros

²⁶ Vid. Al respecto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, nº 3429/2014, de 1 de septiembre.

²⁷ Vid. Por todos, el Dictamen CJCCV 405/2016.

y el *Consell* van a estudiar los anteproyectos de Ley en dos momentos diferentes. Como ha señalado Dorrego (1998:301), este trámite de primera lectura es encomiable pues permite un pronunciamiento político sobre el anteproyecto. Una vez recibido el apoyo expreso del colegio ministerial, el texto se somete a los informes y consultas externas que sean procedentes, tanto si son preceptivos como facultativos.

La decisión del Consejo de interesar determinados informes o de someter el anteproyecto a consideración de determinados colectivos y entidades comporta, en todo caso, su asunción inicial por el Órgano que ha de aprobar el proyecto. De igual manera, la aprobación por el Consejo de Ministros de un proyecto de ley, háyase o no observado el trámite legalmente establecido de primera lectura, parece convertir a éste en superfluo, puesto que su previsión va dirigida precisamente al conocimiento previo de un texto que finalmente ha de aprobar el propio Consejo.

Puede estimarse que la omisión del trámite de primera lectura previsto en la Ley de Gobierno de 1997 –art. 26.4– puede quedar subsanado por la posterior aprobación del proyecto de ley por el Consejo de Ministros.

E) OTROS INFORMES PREVISTOS

Pero no solo se han de emitir los Informes antedichos. El Consejo de Ministros, y los Gobierno autonómicos, una vez han tenido conocimiento de un anteproyecto de Ley pueden determinar los informes que estime convenientes a los fines de la norma proyectada. Además, ha de interesar las consultas que sean preceptivas conforme a la Constitución y a las Leyes. Por ejemplo, los de:

- Consejo General del Poder Judicial en relación con los anteproyectos de ley sobre materias relativas a demarcaciones, plantilla orgánica de la Administración de Justicia, estatuto orgánico de jueces y magistrados y personal judicial, normas penales, procesales y de organización de Juzgados y Tribunales, y régimen penitenciario, por así establecerlo el artículo 561.1 de la Ley Orgánica de Poder Judicial.

Ahora bien, la omisión de este trámite esencial, si bien supone una infracción de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, políticamente reprobable, no comporta la invalidez del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, como tuvo ocasión de declarar el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 108/1986, al resolver el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- Consejo Económico y Social, y los órganos homólogos de las CCAA. El problema se plantea, en este caso, en qué hay que entender por «materias socioeconómicas y laborales», concepto excesivamente amplio que puede englobar un sinnúmero de proyectos normativos.
- Igualmente, y por citar otro supuesto, es preceptivo el informe del Consejo Nacional del Agua, –previsto en el artículo 17 de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas–, en relación con el proyecto de Plan Hidrológico Nacional, antes de su aprobación por el Gobierno para su remisión a las Cortes, conforme dispone el artículo 18.1ª) de la citada Ley.
- En el ámbito del derecho local, la ley 7/1985, de 2 de octubre, de Bases del Régimen Local prevé la posibilidad de que las Comunidades autónomas puedan crear, modificar o suprimir mediante Ley, Áreas Metropolitanas, de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Estatutos, y previa audiencia de la Administración del Estado y de los Ayuntamientos y Diputaciones afectados. Es éste otro supuesto en el que existe obligación de consultar, aunque como se ve, no afecta al Estado sino a las Comunidades Autónomas, que deben cumplir lo dispuesto en la normativa básica sobre régimen local.

F) LA INTERVENCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

He dejado para el final la intervención de los Consejos Consultivos, porque debido a la posición institucional que ocupan su dictamen es el último trámite del procedimiento,

inmediatamente anterior a la aprobación por el Gobierno del proyecto de ley o del reglamento correspondiente.

Todos deben intervenir en el proceso de elaboración de disposiciones de carácter general, pero solo algunos en el de elaboración de los proyectos de ley. Tal ocurre en las Comunidades autónomas de Canarias, Castilla y León, Extremadura, Illes Balears, Galicia, Comunidad Valenciana y Andalucía²⁸. En ocasiones, como en Canarias, también se dictaminan las proposiciones de ley.

La misión primordial de los Consejos Consultivos en el ejercicio de esta competencia consiste, esencialmente, en constatar la regularidad del procedimiento establecido para la elaboración de los proyectos normativos; en la comprobación de que el proyecto normativo no resulta contrario a ninguna norma de jerarquía superior y, consecuentemente, que se ajusta a la Constitución, al Estatuto de autonomía y, en su caso, a la legislación básica estatal y al derecho comunitario; que su rango es el adecuado, según la materia que pretende regular; que no producirá consecuencias contrarias a las pretendidas; que su forma y redacción se atienen a las normas habituales de técnica normativa y de la gramática; y que la norma proyectada guarda la coherencia interna necesaria en aras de hacer efectivo el principio de seguridad jurídica.

Y atención, a partir de hora, en la constatación de la observancia y cumplimiento de los principios de buena regulación establecidos en la Ley 39/2015, con todos los matices que ofrecen, muchos de los cuales ya venían siendo objeto de atención desde la función consultiva, pero otros quedaban al margen de ella al considerar que eran más propios de la oportunidad que de la legalidad.

Pero, en todo caso, los Consejos Consultivos, al dictaminar anteproyectos de ley, se erigen en órganos de garantía constitucional y estatutaria, ejerciendo un control preventivo –control de adecuación en el que no se impone la voluntad del controlador al controlado–, de

²⁸ En los casos de la Comunidad Valenciana y Canarias, con excepción del Anteproyecto de Ley de Presupuestos.

indudable importancia al ser la consultiva una función pública neutral que representa el interés por la legalidad por encima de cualquier condicionante político, económico o social.

Es el control específico de estatutoriedad de las leyes autonómicas por un órgano propio de las Comunidades Autónomas ante la ausencia de los que Font denomina *jurisdicción estatutaria*.

Es sabido que el artículo 153.a) de la Constitución reserva el control de la constitucionalidad de las leyes de las Comunidades Autónomas al Tribunal Constitucional, y no autoriza ningún otro tipo de control específico sobre el respeto y la adecuación de la legislación autonómica al respectivo Estatuto de Autonomía.

Esta circunstancia podría poner de manifiesto el carácter incompleto del ordenamiento de cada Comunidad Autónoma, ante la ausencia de un mecanismo interno de garantía de la supremacía del Estatuto sobre las leyes que aprueben los parlamentos de las distintas Comunidades Autónomas.

Pues bien, ante este estado de cosas emerge la que podríamos denominar solución posibilista, consistente en articular la garantía del Estatuto a través de un *órgano consultivo autonómico*. De esta forma se consigue que sea un órgano propio de la Comunidad Autónoma, y no el Tribunal Constitucional, quien ejerza en primera instancia la función de velar por la supremacía del Estatuto de Autonomía (Font, 1995: 37-ss).

Pedro Nevado-Batalla (2015: 24), presidente que fue del Consejo Consultivo de Extremadura –paso de la inconsciencia cuando no de la temeridad– nos recordaba el viejo principio jurídico que afirma que «los contratos son lo que son y no lo que las partes dicen que son». Y generalizando ese principio le lleva a afirmar que los Consejos Consultivos son lo que son y no lo que algunos dicen...

Esa puede ser la frase con la que concluir esta referencia a los Consejos Consultivos, que ha pretendido contribuir a clarificar y difundir, aun con evidente brevedad, lo que son y su trascendente papel. Qué pena –me lamento con Nevado– que la madurez cívica de nuestra sociedad no alcance para distinguir lo necesario de lo

contingente y que, en este contexto, los malos planteamientos políticos de algunos se abran camino sobre los buenos planteamientos técnicos de otros, y ante lo que sin duda es una efectiva garantía propia del Estado de derecho.

G) ELEVACIÓN AL CONSEJO DE MINISTROS PREVIO ESTUDIO POR LA COMISIÓN GENERAL DE SECRETARIOS DE ESTADO Y SUBSECRETARIOS

Una vez recabados los Informes antedichos y superados los trámites reseñados, el anteproyecto de ley ha de elevarse al Consejo de Ministros, previo estudio por la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, para su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento, a fin de se inicie el procedimiento legislativo propiamente dicho.

H) EXAMEN DE CALIDAD TÉCNICA Y JURÍDICA POR EL MINISTERIO DE PRESIDENCIA

Ahora bien, tal y como prescribe el art. 26.9 de la Ley del Gobierno, antes de su remisión a la cámara parlamentaria correspondiente, el Ministerio de la Presidencia²⁹, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

²⁹ Vid. el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece el régimen de funcionamiento de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, encargada de analizar los aspectos a que se refiere el art. 26.9 de la Ley del Gobierno.

- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.
- e) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.
- f) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Como se ha visto son muchos y esenciales los trámites que han de observarse en el ejercicio de la potestad normativa del Gobierno, y muchos de ellos suponen un auténtico control, prejudicial o extrajudicial, de tal actividad.

III. Bibliografía

- Alonso Timón, A. L.: «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las leyes 39 y 40. Los principios de buena regulación», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, p. 77.
- Aja Fernández, A., Larios Paterna, M. J.: «Parlamentos autonómicos y participación popular», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998.
- Bentham, J.: *Tratado de legislación civil y penal*. Trad. R. Salas, Madrid, 1822, Tomo IV.
- Ciriero Soleto, F. J.: «El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 29, 2017.

- Dorrego de Carlos, A.: «Artículo 88. Iniciativa legislativa gubernamental», en Alzaga Villamil, O., *Comentario a la Constitución Española de 1978*. Madrid, EDERSA, 1998.
- Font i Llovet, T.: «Función consultiva y Estado autonómico», *Revista de Administración Pública*, núm. 138, 1995, pp. 37 y ss.
- García de Enterría, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*. Madrid, Civitas, 1999.
- García-Escudero Márquez, P.: «Informes previos a la aprobación de proyectos de ley», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 2001.
- Garrido Mayol, V.: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.
- Garrido Mayol, V.: «El Preámbulo del Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana», en Garrido Mayol, V. (dtor.), *Comentarios al Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- Garrido Mayol, V.: «El acervo comunitario: primacía, técnica y estética», *Revista Valenciana de Estudios Autonómicos*, vol. I, núm. 60, 2015, pp. 273 y ss.
- López Jalle, V.: «La elaboración de las normas: propuesta de la Administración de la Generalitat de Cataluña», en AA. VV., *La técnica legislativa a debate*. Madrid, Tecnos, 1994.
- López de los Mozos Díaz Madroñero, A.: *La directiva comunitaria como fuente del derecho*. Madrid, Edición Cuadernos del Congreso de los Diputados, 2010.
- Marco Abato, M.: «Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la Ley», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998.
- Martín Casals, M.: *Curso de Técnica Legislativa GRETEL*. Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- Muñoz Machado, S.: *Cinco estudios sobre el poder y la técnica de legislar*. Madrid, Civitas, 1986.

- Nevado-Batalla Moreno, P.: «Función consultiva y garantía del Estado de Derecho (A propósito de un debate desleal)», *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 24, 2015, p. 24.
- Pérez Royo, J.: «La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno», en AA. VV., *El Gobierno en la Constitución y los Estatutos de Autonomía*. Barcelona, Diputación de Barcelona, 1985.
- Tajadura Tejada, J.: «Concepto y valor de los preámbulos de las leyes», *La Ley*, núm. 6511, 23/06/2006.
- Tudela Aranda, J.: «La legitimación competencial de las leyes y la técnica normativa», en Corona Ferrero, J. M., Pau Vall, F., Tudela Aranda, J., *La técnica legislativa a debate*. Madrid, Tecnos, 1994.