Real Academia de Legislación
y Jurisprudencia de Murcia

LA ELABORACIÓN DE LA LEY. APORTACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DESDE EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA DE 2018

Discurso leído el día 18 de noviembre de 2021
en el acto de recepción como Académica de Número por la

EXCMA. SRA. DÑA. ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO

y contestación del

EXCMO. SR. D. MIGUEL ÁNGEL CUEVAS DE ALDASORO

MURCIA, 2021

Región de Murcia

LA ELABORACIÓN DE LA LEY. APORTACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DESDE EL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA DE 2018

Discurso leído el día 18 de noviembre de 2021 en el acto de recepción como Académica de Número de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de la Región de Murcia por la

EXCMA. SRA. DÑA. ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO

y contestación del

EXCMO. SR. D. MIGUEL ÁNGEL CUEVAS DE ALDASORO

MURCIA
2021

ISBN: 978-84-09-34534-2
Depósito Legal: MU-991-2021
Imprime: 42lineas-42lineasdigital@gmail.com
Impreso en España - Printed in Spain

SUMARIO

PALABRAS INICIALES....7

CONSIDERACIONES PREVIAS....9

LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA....14
1. Introducción....14
2. La regulación del procedimiento legislativo....16
3. Una disgresión: la fase pre-legislativa. Informes previos a la aprobación de la ley....18
3.1. La iniciativa legislativa del Gobierno. Planificación normativa. Principios de buena regulación....19
3.2. La participación ciudadana en la fase de elaboración de los proyectos de ley....27
3.3. Otros informes previos....29
3.4. Los proyectos de ley del Gobierno y su aprobación....30
3.5. Una primera conclusión....33
3.6. El decreto-ley. El uso indebido de un instrumento extraordinario....33
4. La iniciativa legislativa. Una referencia específica a las proposiciones de ley....38
5. Fases del procedimiento legislativo....41
6. Los procedimientos legislativos especiales....68
7. Vicios *in procedendo* e inconstitucionalidad de la ley....71

CONCLUSIONES FINALES.....75
BIBLIOGRAFÍA.....81

CONTESTACIÓN DEL EXCMO. SR. D. MIGUEL ÁNGEL CUEVAS DE ALDASORO 87

PALABRAS INICIALES

No sé si seré capaz de expresar con palabras, esta tarde, la emoción que me produce este acto. Emoción ante la generosidad y benevolencia de los miembros de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, que tras la propuesta de D. Miguel Ángel Cuevas aceptaron mi incorporación a esta ilustre y prestigiosa Institución, y emoción por verme acompañada de tantos buenos amigos.

No puedo dejar por tanto, de dedicar unos minutos a agradecer la presencia de todos ustedes hoy.

Desde luego, gracias a mi familia; a mi esposo Ángel Morenilla, sin cuyo apoyo e inspiración a lo largo de estos años seguramente no habría llegado hasta aquí; a mis padres, que me inculcaron siempre el valor y la importancia del trabajo bien hecho y a mis hermanos: siempre ahí cuando es preciso.

En definitiva, gracias a todos los que hoy han venido para acompañarme.

Decía Albert Einstein que *"si no sabes explicar algo de manera sencilla es que no lo entiendes del todo"*. La conocida y feliz frase viene a colación porque voy a dedicar mi discurso a un tema que puede resultar árido y complejo, pero que quiero explicar, espero que por haberlo comprendido adecuadamente, de manera sencilla. Al menos voy a intentarlo.

Lo he titulado: ***"La elaboración de la Ley. Aportaciones al procedimiento legislativo desde el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 2018"***.

Y vamos pues al tema.

CONSIDERACIONES PREVIAS

"La preeminencia de la ley sobre las demás fuentes del Derecho es, según el preámbulo de la Constitución vigente, uno de los objetivos que con ella se persiguen y por ello, como es evidente, uno de los fundamentos de su legitimidad"[1].

Según el Diccionario del español jurídico[2], *"Ley"* es *"la norma dictada por el Parlamento o Cortes, aprobada con ese nombre y siguiendo el procedimiento legislativo establecido en los reglamentos de las Cámaras, que contiene mandatos y ocupa una posición jerárquica inmediatamente inferior a la Constitución y superior a las demás normas"*.

Y si para comprender mejor el concepto de ley acudimos al Diccionario de términos de Derecho Parlamentario[3], allí se nos dice que por ley se entiende una norma jurídica emanada del órgano con competencias normativas de acuerdo con la Constitución. Ley, que en sentido material sería aquélla norma escrita que contenga una regla jurídica y ley, en sentido formal, que sería la norma aprobada por el órgano con competencia legislativa, el parlamento, con arreglo y sujeción a unos requisitos procedimentales específicos previstos, bien en la propia Constitución, bien en el Reglamento parlamentario.

---

1 *"El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho"*. Francisco Rubio Llorente en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6, Nº 16. Enero-Abril de 1986. Página 83.

2 Diccionario del español jurídico. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. Real Academia Española, Consejo General del Poder Judicial. Madrid. Página 1021.

3 Diccionario de términos de Derecho Parlamentario. Coord. Raquel Marañón y Rosa Ripollés. Ed. La Ley. Madrid 2014.

Pero nuestro concepto de ley proviene de una cultura y tradición que ha de servirnos de pauta.

La ley que hemos heredado es la ley romana entendida como acuerdo, como vínculo duradero; y con la aparición del estado constitucional, el parlamento le aporta la legitimidad derivada de la deliberación, la publicidad y el pluralismo, dotándola así de legitimación democrática.

Pero hoy la ley no sé hasta qué punto es la norma que, como digo, dotada de la máxima legitimación democrática, sirve para regular y, en su caso, transformar nuestra vida en común y las políticas públicas del Gobierno; quizá porque el abrumador protagonismo del Gobierno en el plano legislativo deshace o, mejor, acaba por oscurecer la posición que le compete al parlamento en relación con la elaboración de la ley. Pero de ello hablaré después.

Es frecuente y reiterado que la doctrina jurídica señale y denuncie los males que aquejan a la ley y al ejercicio de la función legislativa por el parlamento; función que, desde luego, es central a la Institución.

Así, se han señalado entre otras causas, el descuido de la necesaria técnica legislativa; el olvido de la importancia de un lenguaje correcto y preciso; la elevación a disposiciones legales de aquellas de carácter meramente reglamentario; la multiplicación de forma exagerada de decretos-leyes; la inflación legislativa; la proliferación de leyes meramente declarativas o retóricas, carentes de un mínimo contenido normativo propio de la ley; la escasa ejecución de las leyes que se aprueban, que pierden muchas veces su eficacia en un cortísimo plazo tras su aprobación; la falta de previsiones sobre el cumplimiento de las mismas, bien por falta de medios económicos bien por regular, en bastantes ocasiones, procedimientos complejos de imposible implementación hasta hacer inútil la ley aprobada.

Y es que hoy –como consecuencia en ocasiones de la *"velocidad"* a la que la sociedad se transforma y evoluciona- desde que se adopta la decisión de elaborar una ley sobre una concreta materia hasta que se produce la efectiva aprobación de la misma, transcurre un espacio de tiempo en el que

se producen cambios sustantivos sobre los presupuestos de partida que hacen que la realidad social sobre la que se pretende influir ya no sea igual cuando la ley ve la luz.

Además, insisto, la ley ha perdido su vocación de generalidad para acercarse a la singularidad[4], aunque se siguen ofreciendo leyes como solución para resolver problemas a la sociedad, lo que coadyuva así a una hiperproducción normativa que además, los medios de comunicación contribuyen a acentuar cuando con frecuencia miden o valoran el parlamento por el número de leyes que se aprueban[5].

Otro elemento relevante en relación con la crisis de la ley es el lenguaje. Porque el Derecho es lenguaje; el Derecho necesita un lenguaje para expresarse, para ser comprensible y hoy el Derecho, en buena parte, carece de lenguaje para regular muchos aspectos de una realidad cada vez más compleja y ajena a la lógica jurídica.

Las leyes hoy se escriben mal, pero es cierto que cuando se intenta regular materias muy técnicas es complejo y difícil, en ocasiones, utilizar un lenguaje comprensible, cuestión esta que se acentúa cuando la norma, en lugar de limitarse a fijar y establecer principios generales para articular una determinada política, se extiende a regular un gran número de cuestiones concretas de carácter técnico –más propias de un desarrollo reglamentario-, de tal forma que el lenguaje normativo cada vez es más indescifrable. Con la consecuencia añadida también, de su necesaria contingencia, pues cuanto más concreta y técnica sea una norma más necesitará de continuas modificaciones para su adaptación a la realidad.

4 Ya el Tribunal Constitucional en la Sentencia 203/2013, señaló la excepcionalidad con que deben producirse las leyes singulares, leyes de destinatario concreto o leyes acto, que no pueden considerarse *"un ejercicio normal de la potestad legislativa"*.

5 Sirva como ejemplo el artículo que el 21 de mayo de 2021 publicaba el diario murciano *"La Opinión"* firmado por A. Lorente con el siguiente título: *"La Asamblea, sin ley"*, en el que se denuncia la escasa producción normativa de la Asamblea Regional de Murcia en los dos primeros años de esta X Legislatura, y en el que se dice textualmente: *"Por otra parte, el saldo de las ya tramitadas es poco menos que discreto si lo comparamos con la capacidad legislativa en años anteriores. En la Legislatura anterior a estas alturas, ya se habían aprobado 25 leyes en el Parlamento murciano, frente a las 5 de la actual excluyendo los Presupuestos generales, 20 más. Sin duda el parón provocado por la pandemia ha sido la causa más obvia de esta atonía legislativa, pero otras Comunidades Autónomas como Navarra (32), Castilla-La Mancha (13), Canarias (10) o Cantabria (9) tienen más proyectos de ley aprobados. Solo Madrid, Baleares y Asturias tienen peores datos."*

La importancia del lenguaje y el Derecho no es pues una cuestión baladí[6], desde luego.

Además, debo remarcar, como ya lo denunciaba hace años el profesor Rubio Llorente que *"La ley ha perdido su vocación de generalidad"*. Las "*leyes medida"*, las *"leyes acto"*, distorsionan la esencia de la ley.

Así mismo, hemos multiplicado los ámbitos de producción normativa (19 parlamentos con esta función atribuida) y ello conduce a errar, muchas veces, en la elección de la decisión de legislar.

Entonces, con este *"pesimista panorama",* ¿cabe pensar que hoy la ley es una categoría condenada? Pues me permito afirmar que no, aunque haya que afrontar –con una gran dosis de imaginación y buena fe- cambios sustanciales en la realidad institucional, en la realidad del funcionamiento del parlamento, en la realidad política, para incorporar o cambiar estructuras y procedimientos, de tal forma que la elaboración de las normas sea más eficiente.

Y digo que es necesaria imaginación, porque muchas veces se abordan los cambios, las reformas, como si todo tuviera que ser como es, como si estuviéramos vinculados de algún modo con las prácticas existentes, como si la innovación no fuera algo requerido y exigido en las instituciones.

En buena medida, la función legislativa de un parlamento se identifica con el procedimiento legislativo, porque este es el cauce que permite la elaboración de la ley haciendo posible la traducción de la representación política en la función legislativa con sus esenciales características: pluralismo, deliberación, participación, y publicidad.

---

6 Muestra de ello es que el Consejo de Ministros en diciembre de 2009 ya constituyó una "*Comisión de modernización del lenguaje jurídico*" presidida por el Secretario de Estado de Justicia y el Director de la Real Academia Española de la Lengua como Vicepresidente. Esta Comisión recibió el encargo de presentar al Consejo de Ministros un informe de recomendaciones sobre el lenguaje empleado por los profesionales del Derecho, con la finalidad de hacerlo más claro y comprensible.

El informe fue presentado en 2011, y recoge recomendaciones sobre comprensión y corrección lingüística y uso de lenguaje técnico especializado en las normas jurídicas. Recomendaciones dirigidas a las Instituciones incluyendo también, un interesantísimo estudio sobre *"el lenguaje de las normas"* que establece pautas para una redacción comprensible de los textos legales, cuyo conocimiento por nuestros legisladores sería muy recomendable (disponible en la web del Ministerio de Justicia).

Y si en un principio todos los parlamentos adoptaron el procedimiento establecido en el Congreso de los Diputados, con el paso del tiempo, muchos de ellos, entre los que se encuentra el de Murcia, sobre todo desde la aprobación del nuevo Reglamento en 2018, han introducido novedades relevantes en el mismo; aunque no sé si las reformas han servido, de verdad, para adecuar la tramitación parlamentaria de las leyes a las nuevas exigencias sociales, ya que muchas de estas *"novedades"* creo que no han sido bien comprendidas, acogidas e interiorizada su trascendencia por nuestros legisladores.

LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1. Introducción

Decir que la función primordial del parlamento es la legislativa parece una cosa obvia.

Como dice el artículo 66.2 de la Constitución, *"Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado…"*; y en parecidos términos se expresan los distintos Estatutos de Autonomía. Así, el artículo 22 del Estatuto murciano dice que *"La Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa…"*.

Algún autor ha señalado que, *"una de las verdades sagradas del Derecho Constitucional consiste en identificar el Parlamento con la función legislativa"*[7] y así lo contempla nuestra Constitución, por ejemplo, cuando se refiere a los parlamentos autonómicos (artículo 152) al denominarlos *"asambleas legislativas"*.

Aunque se ha querido minimizar a veces la potestad legislativa del parlamento, con el argumento de que este no tiene el monopolio del poder legislativo, pues el gobierno también dicta normas con rango de ley (Decretos y Decretos-leyes), la importancia y prioridad de esta función parlamentaria puede reivindicarse, puesto que tanto la propia Constitución como los Estatutos de Autonomía inciden específicamente en señalar la misma como la función nuclear de las Cámaras y establecen, aunque no lo hagan de manera exhaustiva y pormenorizada, las reglas para la elaboración de las leyes. De este modo, los artículos 87 a 90 de la Constitución recogen distintas reglas y disposiciones relativas a trámites y actuaciones que han de seguirse para la aprobación de una ley.

En el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, es el artículo 22, como ya hemos dicho, el que proclama que la Asamblea Regional *"ostenta la*

7 Jesús Corona Ferrero en *"Parlamento de Cantabria: composición, organización y funciones"* Derecho Público de Cantabria. Coord. Luís Martín Rebollo. Parlamento de Cantabria 2003. Página 192.

potestad legislativa"[8], pero sin embargo no se recogen en el mismo normas concernientes a los trámites que han de seguirse para la elaboración de las leyes autonómicas, salvo una referencia explícita en el artículo 30.1 respecto a aquellos a quienes corresponde el ejercicio de la iniciativa legislativa[9].

Aunque la redacción del artículo 22 del Estatuto murciano podría decirse que no es demasiado afortunada, lo cierto es que la utilización de la palabra *"ostentar" ("mostrar o hacer presente algo",* según el diccionario de la RAE) respecto a la potestad legislativa de la Asamblea Regional que hace el legislador estatuyente, refuerza y remarca la competencia primordial de la Cámara autonómica en esta específica y concreta función.

Para el ejercicio pues de esta esencial función parlamentaria, la legislativa, son los reglamentos de las Cámaras, y el murciano no es una excepción, los que establecen el conjunto de disposiciones que regulan el *iter*, constituido por los distintos trámites y actuaciones que llevan a la aprobación de la ley.

Son entonces fundamentalmente las normas reglamentarias las llamadas a regular este *"procedimiento legislativo"*, pues como ya dijo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/2005, de 5 de marzo, *"la ordenación procedimental de materias legislativas fuera del reglamento de las Cámaras afecta a la autonomía reglamentaria de las mismas, puesto que existe una reserva constitucional que limita su afectación por la ley"*[10].

8 Cuando se estaba tramitando en las Cortes Generales el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (1981), a este proyecto se presentó por el Grupo Parlamentario *"Coalición Democrática"* una enmienda en la que se proponía la sustitución de la expresión *"potestad legislativa"* por la de *"facultad legislativa"*, al considerar que *"la potestad legislativa supone un poder legislativo que solo ostenta como órgano de soberanía las Cortes Generales, a quien se atribuye plenamente. Por ello los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas poseen una facultad legislativa secundaria, accesoria y subordinada"*. La enmienda fue rechazada por la Ponencia de la Comisión Constitucional, pero muestra la visión *"reduccionista"* del Estado autonómico que tenían algunos partidos políticos de aquel arco parlamentario, en particular sobre el papel que debían desempeñar los Parlamentos Autonómicos, al menos los de aquellas Comunidades Autónomas de autonomía más limitada.

9 Artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia *"La iniciativa para el ejercicio de las potestades reconocidas en el artículo 23 corresponde a los miembros de la Asamblea y al Consejo de Gobierno. Por Ley de la Asamblea se regulará la iniciativa de los municipios y de las comarcas a través de sus órganos colegiados representativos, así como la iniciativa popular, de acuerdo con lo que disponga la legislación del Estado"*.

10 Fundamento Jurídico 3, d).

2. La regulación del procedimiento legislativo

Considerando el *"procedimiento legislativo"*, como lo define el profesor Pérez Serrano[11], como *"el conjunto de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley"*, es el Reglamento de la Cámara correspondiente el que precisa estos extremos en sus preceptos.

La importancia de estas normas que regulan el procedimiento legislativo ha sido reiteradamente puesta de relieve por el Tribunal Constitucional. Así, la Sentencia 114/2017, de 17 de octubre (Fundamento Jurídico 6), recuerda la doctrina del Alto Tribunal *"sobre cómo la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando se altere con ello, de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras",* para continuar diciendo, que *"tales reglas del procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político, que es, con arreglo al artículo 1.1 de la Constitución Española, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general"*[12].

Y es que *"en el procedimiento* [legislativo] *se mezclan cuestiones de índole técnica con otras de índole esencialmente política, consecuencia de su doble finalidad.*

En la vertiente técnica, el escalonamiento de trámites que lo componen persigue obtener un producto final –la ley- lo más perfecto posible; se trata para ello de poner en manos del Parlamento un cauce que, al tiempo que permita una discusión metódica y suficiente, ofreciendo a los miembros y grupos de la Cámara la posibilidad de intervenir en los debates, constituya asimismo un instrumento ágil y rápido para expresar la voluntad de la Institución.

11 N. Pérez Serrano. Tratado de Derecho Político. Civitas Madrid 1976. Página 787.

12 BOE, nº 256, de 24 de octubre de 2017. Esta última Sentencia viene a resolver el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 6 de septiembre, del *"Referéndum de Autodeterminación"*.

En este sentido, se pueden ver Sentencias del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, Fundamento Jurídico 1, a); 103/2008, Fundamento Jurídico 5; 176/2011, de 8 de noviembre, Fundamento Jurídico 4; 84/2015, de 30 de abril, Fundamento Jurídico 4; 185/2016, de 3 de noviembre, Fundamento Jurídico 3; y 215/2016, de 15 de diciembre, Fundamento Jurídico 5,b.

Desde el punto de vista político, mediante la deliberación se pretende obtener el mayor consenso posible de las fuerzas que integran la Cámara en torno a un determinado texto…"[13] para que la ley llegue a ser el reflejo de la voluntad de la mayoría parlamentaria y en consecuencia de la mayoritaria voluntad popular, desempeñando así los actos que integran el proceso legislativo una función legitimadora respecto de la ley, de tal forma que los pasos que constituyen el *íter legislativo* se conviertan en aglutinadores de las distintas fuerzas políticas parlamentarias.

No hay que olvidar que la Constitución instaura una *"democracia de acuerdo"* basada en las mayorías, por lo que el procedimiento legislativo está ordenado con arreglo al principio mayoritario.

La Constitución, como marco legislativo general, deja al legislador, tanto al estatal como al autonómico, un margen dentro del cual cada uno de ellos en su ámbito puede configurar la ley en torno a sus preferencias ideológicas, sociales y políticas, todo ello, claro está, dentro de los propios límites constitucionales.

Llegados aquí hay que recordar, que no todos los actos que intervienen en el proceso de elaboración de la ley forman parte del procedimiento legislativo en un sentido estricto.

Es este un debate clásico en la doctrina, el de precisar la delimitación de las fases del procedimiento legislativo que, en el caso de nuestro sistema jurídico, se hace más intenso, dado el distinto régimen, en algunos aspectos, al que ha de someterse la elaboración de la norma en función de quien sea su proponente: el Gobierno; un grupo parlamentario o varios; o la iniciativa popular, por ejemplo, de tal forma que el *íter legislativo* puede desarrollarse en distintas fases, aunque la que tiene lugar en sede parlamentaria es la que cabe considerar como procedimiento legislativo en sentido estricto.

13 P. García Escudero Márquez. *"La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 20, Nº 59. Mayo-Agosto 2000. Páginas 59 y 60.

3. Una digresión: la fase pre-legislativa. Informes previos a la aprobación de la ley

Las últimas grandes leyes administrativas generales –Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público- introducen algunas novedades importantes en relación a la elaboración de los anteproyectos de ley, es decir, en el supuesto de que la iniciativa legislativa vaya a ser ejercida por el Gobierno.

Esta cuestión estaba regulada hasta la aprobación de las dos leyes citadas, en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que preveía que los anteproyectos de ley irían acompañados *"por la memoria económica y los estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo"* estableciéndose que, en todo caso, los anteproyectos de ley habrían de ser informados por la Secretaría General Técnica de cada Ministerio, pudiendo el Consejo de Ministros una vez sometido el anteproyecto a su consideración, decidir *"sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización"*

Este precepto tiene a su vez precedente en los artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que establecían el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y anteproyectos de ley[14].

14 *"Artículo ciento veintinueve – Uno. La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciará por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, oportunidad y acierto de aquéllos, con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo y en el capítulo primero del título primero.*

Dos. Se conservarán, junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuados, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación…"

"Artículo ciento treinta" – Uno. Los proyectos de disposición de carácter general, antes de ser sometidos al órgano competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo…

…

Tres. Cuando alguna disposición así lo establezca o el Ministro lo estime pertinente, el proyecto se someterá a dictamen del órgano consultivo que proceda.

…

Cinco. Cuando, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información

Según señala la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, en dicha Ley *"se reforma el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en la Ley del Procedimiento Administrativo y que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo; la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas; el reforzamiento del contenido de la Memoria de impacto Normativo; la atribución de funciones al Ministerio de Presidencia para asegurar la calidad normativa; y la evaluación ex post de las normas aprobadas"*.

La nueva regulación, continúa diciendo la Exposición de Motivos, es consecuencia de las *"iniciativas llevadas a cabo sobre Better Regulation en la Unión Europea"* que siguen asimismo "las recomendaciones que en esta materia ha formulado la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en un informe emitido en 2014 *"Spain: From Administrative Reform Continuous Improvement"*.

Se introducen por tanto en nuestro ordenamiento jurídico importantes novedades en un asunto que, hasta ahora, estaba escasamente regulado, contemplando tanto una evaluación normativa *ex ante* (con el análisis de impacto normativo[15]) como *ex post* de las normas aprobadas, y estableciendo, de manera pormenorizada, la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y de los reglamentos.

3.1. La iniciativa legislativa del Gobierno. Planificación normativa. Principios de buena regulación

La iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación ha de ejercerse por este en la forma que determina la Constitución, estableciendo el artículo 88 del texto constitucional que *"los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos"*[16].

pública durante el plazo que en cada caso se señale."

15 Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, que la Ley 40/2015 no recoge expresamente.

16 El antecedente más inmediato de este precepto podemos encontrarlo en el artículo 90 de la Constitución

Asi mismo, el artículo 127 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común dice 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"*.

Llegados aquí procede que se traiga a colación la regulación que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, hacía en su Capítulo I en relación con la mejora de la calidad de la regulación.

Esta Ley, según su Exposición de Motivos, recogía los **principios de buena regulación**[17] aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria, con especial atención a la transparencia y la evaluación previa y posterior de dichas iniciativas y la formalización de instrumentos a ese fin: los nuevos informes periódicos sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el trabajo del Comité para la Mejora de la regulación de las Actividades de Servicios.

Estos preceptos –artículos 4 a 7- fueron expresamente derogados por la Disposición Derogatoria Única 2.c) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común, pero su contenido está recogido en dicha Ley.

De este modo, el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común menciona estos principios, de acuerdo con los cuales ha de actuar la Administración, debiendo quedar en la exposición de motivos o en el preámbulo de los anteproyectos de ley suficientemente justificada la adecuación de la norma a los mismos.

Estos principios de buena regulación son los siguientes:

---

de 1931 que decía *"Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento"*.

17 Estos principios se contemplan en el Programa *"Legislar mejor"* de la Unión Europea y se reflejan también en el Acuerdo Institucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016.

▪ **Necesidad y eficacia**, de tal forma que la iniciativa legislativa normativa debe estar justificada por una cuestión de interés general, y basarse en una identificación clara de los fines perseguidos, siendo la ley o norma que se va a elaborar el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

▪ **Proporcionalidad y eficiencia**, de tal manera que 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, evitando cargas administrativas innecesarias o accesorias, racionalizando con ello los recursos públicos.

▪ y finalmente, **seguridad jurídica**, por lo que la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente 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.

Añade el precepto que, cuando en materia de procedimiento administrativo, la iniciativa normativa establezca límites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley de Procedimiento Administrativo Común, estos deberán estar justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Y además dice, que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley habrán de ser conferidas al Gobierno, de tal forma que la habilitación directa a los titulares de los departamentos ministeriales, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Así mismo, este artículo 129 preceptúa que si la iniciativa legislativa afecta a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Estas previsiones, que la Ley 39/2015 establecía que habrían de ser también de aplicación a las Comunidades Autónomas, fueron declaradas contrarias al orden constitucional en la Sentencia del Tribunal 55/2018, de 24 de mayo[18], pues dice el Alto Tribunal que *"no resultan aplicables al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos"* (Fundamento Jurídico 7 c) inciso final); señalando en la Sentencia que, *"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 Constitución Española"* considerando pues el Constitucional, que el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al prever su aplicación a las Comunidades Autónomas *"invade las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes"*.

En cuanto a la planificación normativa, el artículo 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común dice que *"1. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente"* y que, *"una vez aprobado, se publicará en el Portal de la Transparencia de cada Administración"*.

Como señala la Exposición de Motivos *"en aras de una mayor seguridad jurídica y la predecibilidad del ordenamiento, se apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante"* y *"se fortalece también la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si se han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado"*, previsión esta última contenida en el artículo 130.1.

18 BOE nº 151, de 22 de junio de 2018. Páginas 63.925 a 63.967.

Pues bien, este precepto también han sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del Fundamento Jurídico 7.b) y c) de la Sentencia del Tribunal 55/2018, de 24 de mayo, y en *"consecuencia no es aplicable a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas"*.

La regulación del Plan Anual Normativo y del Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado fue establecida por Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo (BOE nº 76 de 30 de marzo), y en el mismo se preceptúa (artículo 3) que este Plan, *"identificará las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación atendiendo a criterios tales como el coste o ahorro presupuestario obtenido para la Administración; el incremento o reducción del cargas administrativas para los destinatarios de la norma, la incidencia sobre los derechos y libertades constitucionales, la conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas, etc…"*

Se crea además la Junta de Planificación y Evaluación Normativa (artículo 5), órgano de carácter interministerial, competente para evaluar tanto los proyectos del Plan Anual Normativo como el Informe Anual de Evaluación Normativa.

Este, el Informe, habrá de reflejar *"el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior"* (artículo 4.1) y un análisis de la aplicación de las normas evaluadas, pudiendo contener recomendaciones específicas sobre su modificación o derogación cuando así lo aconsejara el resultado del análisis (artículo 4.2).

El último de estos Planes Anuales Normativos es el aprobado por el Consejo de Ministros en agosto de 2021. Este Plan Anual Normativo 2021 recoge el conjunto de iniciativas normativas que el Gobierno tiene previsto aprobar durante el año ordenadas por materias –no por Ministerios como lo hacía en los precedentes-[19] con lo que pretende dotar de una mayor previsibilidad la acción normativa del Gobierno, señalando los ámbitos de actividad que se

19 Se puede ver Plan Anual Normativo 2020. Portal de Transparencia Administración General del Estado. https://transparencia.gob.es

pueden ver afectados por una modificación o innovación del ordenamiento jurídico.

Así mismo, se establece una planificación por semestres que pretende contribuir a un mejor seguimiento del grado de ejecución de la planificación normativa.

Se quiere por el Gobierno en 2021, impulsar un total de 144 iniciativas normativas, de las que 6 son leyes orgánicas, 28 son leyes ordinarias y 110 son reales decretos. Y los ámbitos materiales en los que se prevé una mayor actuación normativa son Agricultura, Educación, Universidades, Empleo y Relaciones Laborales.

Según el Plan, son 37 los proyectos normativos que traen causa o suponen la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico interno del Derecho de la Unión Europea y de ellos 24 son, específicamente, para la trasposición de Directivas Comunitarias[20].

En la Región de Murcia, antes de la expresa declaración de inconstitucionalidad del artículo 132 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Consejo de Gobierno aprobaba en enero de 2018, un *"Plan anual normativo"*, tal y como el indicado precepto establecía, en el que se decía que el Gobierno murciano tenía previsto impulsar la aprobación de tres leyes y 22 decretos (ley de espectáculos públicos, ley de presupuestos y ley de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable y de calidad). Pues bien, solo una de estas tres leyes fue tramitada mediante el correspondiente proyecto de ley –la de presupuestos-, en las demás se utilizó el cauce de un decreto-ley o la tramitación de una proposición de ley para la regulación de estas materias soslayando, de este modo, la emisión de informes previos o evitando la necesaria participación ciudadana, trámite previsto en la elaboración ordinaria de los proyectos de ley.

20 Fuente: Plan Anual Normativo 2021. Portal de Transparencia Administración General del Estado. https://transparencia.gob.es

Tras la reiteradamente citada Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, ya no ha vuelto a aprobarse en Murcia ningún *"plan normativo"*, dado que la exigencia de este instrumento no está recogida en la legislación autonómica, si bien el artículo 16.2 de la Ley regional 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, establece que *"la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia publicará en el Portal de Transparencia… el calendario legislativo de las normas que tenga previsto tramitar el Consejo de Gobierno, así como la relación actualizada de las normas legislativas y reglamentarias en curso, indicando su objeto y estado de tramitación…"*. Pues bien, si consultan ustedes el citado Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sí encontrarán referencia de las disposiciones en trámite de aprobación, pero no del calendario legislativo.

A su vez, el artículo 46.3 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, prevé, entre la documentación que habrá de constar en los anteproyectos de ley, que existirá una *"memoria de análisis de impacto normativo"* que incluiría en un único documento el siguiente contenido:

a) una justificación de su oportunidad en la que constará la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el ordenamiento, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, así como de los estudios e informes que se estimen precisos para justificar su necesidad, La adecuación de la norma a los juicios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación.

b) un estudio que valore el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas, cuantificando el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

c) una relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada.

d) un informe del impacto presupuestario, que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración.

e) un informe de impacto económico, que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica; evaluando las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad, y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre esas materias, incluyendo la realización, además, del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

f) un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el anteproyecto.

g) un informe sobre el impacto de diversidad de género así mismo, de las medidas que se establezcan en el mismo.

y h) cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Todo lo expuesto tiene como objetivo, profundizar y analizar, en cada caso, la decisión de legislar o no sobre una materia determinada, de tal forma que el acto legislativo no sea consecuencia de un impulso coyuntural, sino un acto reflexivo y meditado, sopesado y estudiado, así como preciso y bien evaluado económicamente para asegurar su viabilidad.

Y desde luego, actuar con pleno respeto a estas normas tan exigentes es fundamental, ya que nos va mucho en ello, entre otras cosas la credibilidad

institucional, porque obviar el cumplimiento de estas exigencias contribuye, en buena medida, a aumentar el descrédito y el desafecto hacia nuestro sistema político e institucional.

3.2. La participación ciudadana en la fase de elaboración de los proyectos de ley

También las leyes administrativas a las que antes hacía referencia, Leyes 39 y 40 de 2015, introducen la participación ciudadana como trámite ordinario en la elaboración de los anteproyectos de ley.

Hay que recordar que el artículo 105.a) de la Constitución prevé, previa regulación legal, 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 de carácter general que les afecten, introduciéndose ahora este nuevo trámite de consulta pública[21].

El artículo 133 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común señala que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto de ley, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas, potencialmente afectadas por la futura norma, acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la misma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Sin perjuicio de esta consulta pública, cuando la futura norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Así mismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas

21 La Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2017, en su Fundamento Jurídico 6, es la primera que ha enjuiciado la cobertura de previsiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas.

cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

La consulta, audiencia e información pública, deberán realizarse de forma tal, que los potenciales destinatarios de la norma, y quienes realicen aportaciones sobre ella, tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros y concisos, y reunir toda la información precisa para pronunciarse sobre el tema.

El propio precepto, en el punto 4, establece los supuestos en los cuales puede prescindirse de alguno o de todos estos trámites. Así,

▪ podría prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración o de las organizaciones dependientes o vinculadas a esta o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

▪ y también podría omitirse la consulta pública, cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, así como en los casos de tramitación urgente del ejercicio de la iniciativa legislativa.

Esta regulación de los trámites de consulta, audiencia e información pública viene a hacer efectivo el principio de transparencia que implica hacer posible el acceso a la documentación en el proceso de elaboración de las leyes y al que se refiere el artículo 7 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, abriendo espacios para la expresión de los ciudadanos con fórmulas de diálogo, transformando la vieja audiencia pública destinada únicamente a las organizaciones más representativas, hacia un trámite de mayor alcance al permitir alegaciones sobre el borrador de una norma.

Este artículo 133 también ha sido declarado contrario al orden constitucional por cuanto sus previsiones *"descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico"* vulnerando por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus disposiciones…." (Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, Fundamento Jurídico 7).

En la Región de Murcia, es en la Ley 12/2014, de Transparencia, ya citada, en el artículo 30.2 donde se reconoce el derecho de los ciudadanos a *"b) participar de manera efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley…"* para lo que se vienen articulando procesos de consulta pública y de audiencia respecto de cada proyecto normativo, posibilitando el conocimiento del expediente completo de la norma, incluida la Memoria de impacto normativo.

3.3. Otros informes previos

Finalmente hay que hacer referencia a la evacuación de otros informes previos a la aprobación de los anteproyectos de ley que han de emitirse por distintos órganos consultivos. Así, hay que recordar que a tenor de lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado, este emitirá informe sobre anteproyectos de reforma constitucional, anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del Derecho comunitario europeo y según el artículo 22, la Comisión Permanente del Consejo deberá ser consultada respecto de los anteproyectos de ley orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.

Y ya, solo una brevísima referencia al hecho de que los anteproyectos de ley en nuestra Comunidad Autónoma deben ser, así mismo, objeto de informe por el Consejo Económico y Social (artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia), a excepción del anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, y por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (artículo 12.2 de

la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia) excepto, así mismo, respecto del anteproyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma.

Además, hay que mencionar que en algunos casos ha de evacuarse, también, informe de determinados órganos consultivos de la Administración regional o Consejos técnicos consultivos, como órganos de participación de carácter técnico a los que se refieren las Leyes regionales 9/1985, de 10 de diciembre, de los Órganos Consultivos de la Administración Regional y 2/1996, de 15 de mayo, de los Consejos Técnicos Consultivos y de los Comisionados Regionales.

3.4. Los proyectos de ley del Gobierno y su aprobación

Una vez evacuado el trámite de audiencia y consulta pública y tras la emisión de los informes y dictámenes que fueran preceptivos, el anteproyecto de ley es considerado por la Comisión General de Secretarios de Estado(la Comisión General de Secretarios en la Región de Murcia) y elevado al Consejo de Ministros (o al Consejo de Gobierno) para su aprobación y acuerdo de remisión al parlamento.

El proyecto deberá acompañarse de toda la documentación generada durante el procedimiento de elaboración.

Esta documentación debe, además, ser publicada, de tal forma que la misma esté accesible para cualquier ciudadano.

Pues bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y previamente a someterlo al Consejo de Ministros, *"el Ministro de la Presidencia, 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.

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.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) 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.

y g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno."

Se trataría con ello de obtener mayor claridad en el ordenamiento jurídico, evitando contradicciones e incluso duplicidades y conseguir una correcta elaboración de la futura ley.

En la Región de Murcia, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 46.4 y 5 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno, son las consejerías las que una vez elaborado el anteproyecto, acompañado de la documentación requerida (artículos 46.2 y 3), remitirán el mismo a la Comisión de Secretarios Generales. Tras su examen, se eleva propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, relativa a *"los ulteriores trámites que deben obrar en el expediente, con especial referencia a otras consultas, dictámenes o informes que, a juicio de la Comisión, resulten oportunos, sin perjuicio de los que tengan carácter preceptivo. A*

tales efectos, será preceptivo el informe de la Vicesecretaría correspondiente, que deberá referirse, necesariamente, a la corrección del procedimiento seguido, valoración jurídica de las alegaciones presentadas, así como a las disposiciones legales derogadas por el anteproyecto, parcial o totalmente".

Una vez efectuados los trámites acordados, *"el titular de la Consejería proponente, someterá el anteproyecto nuevamente al Consejo de Gobierno a efectos de su aprobación como proyecto de ley y de su inmediata remisión a la Asamblea Regional, acompañado de la exposición de motivos y de cuantos antecedentes se estimen necesarios".*

La Ley regional, como puede verse, a diferencia de la estatal, no requiere la remisión a la Asamblea de la totalidad del expediente, sino únicamente *"de cuantos antecedentes se estimen necesarios"*, lo que ha generado que, en alguna ocasión, la Cámara haya tenido que reclamar el envío de algún concreto informe o documento.

En este sentido, una de las novedades de la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de 2018, es la recogida en el artículo 123.2 que prevé que los proyectos de ley se presenten a la Cámara, *"acompañados de la documentación que, durante el procedimiento previo seguido para su elaboración y aprobación por el Consejo de Gobierno, sea exigida por la normativa que resulte de aplicación, así como de los informes legalmente preceptivos"*, lo que se viene desde entonces ejecutando adecuadamente.

¿Y qué ocurre si el proyecto de ley es remitido al parlamento sin la documentación? Pues ya dijo el Tribunal Constitucional en la Sentencia 108/1986, de 19 de julio, y lo ha ratificado después en resoluciones posteriores, que *"... la ausencia de un determinado precedente o documento solo tendrá transcendencia si se hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiere debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que eso ocurriese. No habiéndose producido esta denuncia es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión..."*, y continúa

diciendo el Tribunal que, *"El defecto indicado solo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o Grupos Parlamentarios…"*.

Teniendo pues en cuenta esta doctrina y a la vista de la previsión que ahora se recoge en el nuevo Reglamento de la Asamblea Regional, debería en su caso ser la Mesa de la Cámara, en el acto inicial del procedimiento cual es la admisión a trámite del proyecto de ley, el órgano que podría, bien inadmitirlo, bien no entrar a su consideración, si el expediente correspondiente resultara incompleto, pues como también el Tribunal Constitucional ha dicho *"corresponderá a la Mesa interpretar individualizadamente, en cada ocasión, qué materiales son imprescindibles para poder realizar adecuadamente el control formal que se plasma en la calificación y la decisión sobre la admisibilidad de los proyectos de ley. Debe hacerlo motivadamente y de manera razonable…"* (Auto del Tribunal Constitucional 181/2006, de 5 de junio).

3.5. Una primera conclusión

Llegados aquí, y tras este escueto examen sobre cómo debe articularse la fase prelegislativa para iniciar una ley, es fácil concluir que es ciertamente laborioso y complejo el proceso que ha de seguirse para la elaboración de los proyectos de ley, tanto en el ámbito estatal como en nuestra Región, lo que ha tenido como consecuencia que el Gobierno, los gobiernos en general, con la finalidad de *"abreviar"*, en todo o en parte esta larga y en ocasiones complicada tramitación, recurran a una vía más sencilla y directa: la aprobación de decretos leyes.

3.6. El Decreto-ley. El uso indebido de un instrumento extraordinario

La Constitución ha otorgado al Gobierno la potestad de aprobar normas con rango de ley por razones de urgencia (artículo 86), pero impone algunos límites materiales a su capacidad de dictar estas normas, pues el decreto-ley no podrá afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Según el artículo 30.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de decreto-ley, pero no podrán ser objeto de decreto-ley *"la regulación de los derechos previstos en el Estatuto, el régimen electoral, las instituciones de la Región de Murcia, ni el presupuesto de la Comunidad Autónoma"*.

Estas previsiones constitucionales y estatutarias que permiten al gobierno dictar una legislación de urgencia para hacer frente a situaciones cuya necesaria respuesta normativa no admite demoras, se han visto en la práctica desbordadas por el uso que los gobiernos, en los últimos tiempos, han hecho de este tipo de norma, de tal manera que de ser un instrumento excepcional, y extraordinario, se ha convertido en un modo casi ordinario de legislar, lo que supone un quebranto de nuestra forma de Estado en la que la potestad legislativa está atribuida de manera ordinaria a las Cortes Generales[22].

Dice el profesor Aragón Reyes en su obra *"Uso y abuso del Decreto-ley"* (precisamente su discurso de ingreso en la Real Academia Española de Jurisprudencia y Legislación el 6 de mayo de 2016) que, *"el uso desmedido de los decretos-leyes ha llegado a un extremo de gravedad que nuestro ordenamiento no puede soportar"*[23].

Hay que recordar además, como dice Aragón, que *"... el cometido de los decretos-leyes no es el de adoptar medidas para hacer frente a situaciones de grave peligro para la estabilidad social o política o lo que es igual, de emergencia constitucional (para ello están los instrumentos previstos en el artículo 116 CE) sino el de dar respuesta, en situaciones de normalidad constitucional, a problemas cuya resolución no admite la demora inevitable que se derivaría del procedimiento legislativo parlamentario"*.

El problema se ha producido por una laxa interpretación, tanto por el Gobierno como por el propio Tribunal Constitucional, del significado

22 *"Uso y abuso del Decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional"*. Aragón Reyes, Manuel. Madrid Iustel 2016 págs. 17, 18 y 19.

23 Op. cit. pág. 14.

constitucional del decreto-ley que ha conducido a una práctica viciosa con una clara supresión de lo previsto en la Constitución[24].

No se ha respetado la excepcionalidad del presupuesto de hecho tasado constitucionalmente, no se han evitado decretos con fuerza de ley sobre materias constitucionalmente vedadas, ni quienes tenían que controlar que ninguna de esas cosas ocurriera lo han hecho (en primer lugar el Gobierno, el propio Parlamento y finalmente el Tribunal Constitucional), porque se han dictado decretos-leyes que han afectado a elementos esenciales del derecho sancionador o de los derechos presupuestario o tributario, o que modifican abiertamente leyes orgánicas, o que son *"leyes singulares"* que dejan a los

24 Es fácil comprobar esta práctica desviada de la previsión constitucional con un análisis de los datos relativos a la aprobación de decretos-leyes frente al número de leyes, tanto orgánicas como ordinarias.

Así, en 1979 se dictaron 22 decretos-leyes, frente a 45 leyes ordinarias y 4 leyes orgánicas. En 1980 las cifras fueron 16 decretos-leyes, 83 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas. En 1981, 19 decretos-leyes, 50 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas. En 1982, 26 decretos-leyes, 53 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas. En 1983, 9 decretos-leyes, 46 leyes ordinarias y 14 leyes orgánicas. En 1984, 15 decretos-leyes, 52 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas. En 1985, 8 decretos leyes, 51 leyes ordinarias y 14 leyes orgánicas. En 1986, 3 decretos-leyes, 25 leyes ordinarias y 4 leyes orgánicas. En 1987, 7 decretos-leyes, 34 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas. En 1988, 7 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas. En 1989, 7 decretos-leyes, 20 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas. En 1990, 6 decretos-leyes, 31 leyes ordinarias y 1 ley orgánica. En 1991, 5 decretos-leyes, 31 leyes ordinarias y 13 leyes orgánicas. En 1992, 6 decretos-leyes, 39 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas. En 1993, 22 decretos-leyes, 23 leyes ordinarias y ninguna ley orgánica. En 1994, 13 decretos-leyes, 43 leyes ordinarias y 20 leyes orgánicas. En 1995, 12 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas. En 1996, 17 decretos-leyes, 14 leyes ordinarias y 5 leyes orgánicas. En 1997, 29 decretos-leyes, 66 leyes ordinarias y 6 leyes orgánicas. En 1998, 20 decretos-leyes, 50 leyes ordinarias y 11 leyes orgánicas. En 1999, 22 decretos-leyes, 55 leyes ordinarias y 15 leyes orgánicas. En 2000, 10 decretos-leyes, 14 leyes ordinarias y 9 leyes orgánicas. En 2001, 16 decretos-leyes, 26 leyes ordinarias y 7 leyes orgánicas. En 2002, 10 decretos-leyes, 52 leyes ordinarias y 10 leyes orgánicas. En 2003, 7 decretos-leyes, 62 leyes ordinarias y 20 leyes orgánicas. En 2004, 11 decretos-leyes, 4 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas. En 2005, 16 decretos-leyes, 30 leyes ordinarias y 6 leyes orgánicas, En 2006, 13 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas. En 2007, 11 decretos-leyes, 56 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas. En 2008, 10 decretos leyes, 4 leyes ordinarias y 2 leyes orgánicas. En 2009, 14 decretos-leyes, 29 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas. En 2010, 14 decretos-leyes, 44 leyes ordinarias y 9 leyes orgánicas. En 2011, 20 decretos-leyes 38 leyes ordinarias y 12 leyes orgánicas. En 2012, 29 decretos-leyes, 17 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas. En 2013, 17 decretos-leyes, 27 leyes ordinarias, y 9 leyes orgánicas. En 2014, 17 decretos-leyes, 36 leyes ordinarias y 8 leyes orgánicas. En 2015, 12 decretos-leyes, 48 leyes ordinarias y 16 leyes orgánicas. En 2016, 7 decretos-leyes, y 2 leyes orgánicas. En 2017, 21 decretos-leyes, 12 leyes ordinarias y 1 ley orgánica. En 2017, 21 decretos-leyes, 12 leyes ordinarias y 1 ley orgánica. En 2018, 2 decretos leyes, 28 reales decretos-leyes, 11 leyes ordinarias y 5 leyes orgánicas. En 2019, 18 reales decretos leyes, 5 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas. En 2020, 39 reales decretos-leyes, 11 leyes ordinarias y 3 leyes orgánicas. En 2021, hasta la fecha de cierre de estas páginas, 21 reales decretos-leyes, 11 leyes ordinarias y 6 leyes orgánicas.

En la Región de Murcia, desde la reforma en el año 2013 del Estatuto de Autonomía, que introdujo la habilitación para que el Gobierno pudiera, también por razones de extraordinaria y urgente necesidad, dictar decretos-leyes, se puede comprobar el *"uso abusivo"* que en los últimos años se ha venido haciendo de este instrumento normativo. Así, en 2014 se aprobaron 4 decretos–leyes frente a 13 leyes. En 2015, 4 decretos-leyes y 20 leyes. En 2016, 3 decretos-leyes y 16 leyes. En 2017, 2 decretos-leyes y 7 leyes. En 2018, 14 leyes y ningún decreto-ley. En 2019, 2 decretos-leyes frente a 8 leyes. En 2020, 11 decretos-leyes y 6 leyes. En 2021, hasta fecha de cierre de estas páginas son 7 los decretos-ley aprobados y 2 leyes.

destinatarios sin acceso al juez ordinario y qué no decir de aquellos que son auténticos *"cajones de sastre"* que regulan decenas de materias diferentes y modifican de una vez varias leyes.

Como ejemplo pueden verse el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, sobre medidas extraordinarias para la reducción de déficit público o el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que cambia 26 leyes, y contiene una política económica completa, con medidas fiscales, laborales, administrativas, educativas, civiles, culturales, militares, industriales, de energía, de transporte ferroviario y de apoyo a los damnificados del terremoto de Lorca. Pues bien, ni siquiera en este *"abusivo"* caso la norma mereció el juicio desfavorable del Tribunal Constitucional, con el argumento de que no compete al mismo *"efectuar un control de la calidad técnica"* del decreto y, como algún autor ha dicho, *"yerra el Tribunal al remitir esta cuestión a la calidad normativa, cuando un porcentaje abrumador de las medidas contenidas en este Decreto-ley no guardan relación con la extraordinariedad y la urgencia que son exigibles, no ya de la norma en su conjunto y su justificación genérica ("la crisis") sino de cada concreto mandato normativo contenido en el decreto"*[25].

Otro ejemplo es el Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras de transporte y otras medidas económicas, que modifica once leyes.

Realmente, para cualquier gobernante poder aprobar normas con fuerza de ley que entran en vigor al día siguiente de su publicación o a veces el mismo día, sin debate en el parlamento o con una deliberación por parte de este mínima, (son poquísimos los decretos-leyes que no han sido convalidados por las Cortes o en nuestra Región por la Asamblea Regional) es desde luego un poder colosal, lo que ha dado lugar a que se usara este excepcional instrumento para modular o establecer políticas completas, regular sectores económicos o sociales, reformar la Administración, incidir en los presupuestos o en las obligaciones fiscales, etc.

25 *"Uso y abuso del Decreto Ley: Una propuesta de reinterpretación constitucional"*. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa en Revista Española de Derecho Constitucional nº 111. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2017. Septiembre-diciembre. Crítica de libros.

Además, el utilizar esta forma de elaboración de las normas jurídicas para modificar en distintos ámbitos sectoriales *"medidas urgentes"* previamente adoptadas, tiene la consecuencia de generar auténticas *"madejas"* de normas con una falta de certeza evidente y una grave inseguridad jurídica.

Todo ello se ha agudizado desde la explosión de la pandemia de la COVID-19, pues aunque la potestad legislativa por definición, es inherente al Poder legislativo, es claro que la ley ha sido desplazada por el decreto-ley complementado por el real decreto y la orden ministerial, con una clara erosión de las competencias del parlamento, difuminando así su esencia representativa.

Porque desde luego, desde la irrupción de la pandemia se han superado todos los límites. El número y sucesión de los decretos-ley sorprende, ya que el Gobierno ha procedido a modificar, sucesivamente, medidas y normas ya adoptadas en otro decreto anterior –con la consecuente falta de certeza- y su contenido realmente asombra, no ya por las prescripciones introducidas *ex novo*, sino por el volumen y diversidad sustantiva de las leyes, incluso orgánicas, que a través de decretos-ley han sido modificadas.

Así por ejemplo, mediante el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, se modificó -5 días después de haber sido aprobado- el Decreto-ley 7/2020, y además 5 leyes (Ley 6/2018, de 3 de julio de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018; Ley 19/2003, de 4 de julio, sobre régimen jurídico de los movimientos de capitales y de las transacciones económicas con el exterior; Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia; Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Ley 14/2011, de 11 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación). Este Decreto-ley decía en su disposición final décima que *"las medidas previstas en el presente Real Decreto Ley se mantendrán en vigencia durante el plazo de un mes desde su entrada en vigor"*, y dado pues lo efímero de su vigencia, ¡el mismo ha sido objeto de 17 modificaciones!

Podría referirles muchos ejemplos. No es el momento. Basta ahora reiterar aquí que el uso del decreto-ley no ha respondido al carácter y proporcionalidad con el que diseñó esta figura el Constituyente.

Para corregir los defectos que aquejan a algunas de nuestras instituciones públicas, hay que modificar la práctica política y la interpretación jurídica que se ha venido haciendo de algunas prescripciones constitucionales, y este ejemplo del uso y abuso en los últimos tiempos de los decretos-leyes es un claro exponente.

Se les debe dotar de la excepcionalidad y del carácter restringido que la Norma Fundamental o, en su caso, el Estatuto de Autonomía prevén, reduciendo desde luego su utilización como forma ordinaria de legislar, porque esta práctica, reitero, deteriora la institución parlamentaria, ya que la participación del parlamento se reduce, en esta forma de producción de las normas jurídicas, a un mero control para convalidar o no la totalidad del decreto-ley ya previamente aprobado por el Gobierno, y solo en contadas ocasiones, cuando tras su convalidación se decide su tramitación como proyecto de ley, cabe la participación de la Cámara en la configuración de su contenido.

4. La iniciativa legislativa. Una referencia específica a las proposiciones de ley

Ya he dicho que la función legislativa *"se pone en marcha"* con la presentación de la correspondiente iniciativa, auténtica llave que abre el *iter* legislativo.

La iniciativa legislativa se ha definido por la doctrina como *"el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de las leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada"*[26] o como *"el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo"* o *"el impulso necesario para la elaboración de la ley"*[27].

26 J.A. Santamaría Pastor. Artículo 87. Comentarios a la Constitución dirigidos por F. Garrido Falla. Ed. Civitas. Madrid. 1985. Pág. 1253.

27 P. Biglino Campos. *"Iniciativa legislativa"*. Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. III. Ed. Civitas. Madrid, 1995. Págs. 3596 y 3597.

La iniciativa para la elaboración de las leyes es pues el fundamental punto de partida, y en función de quien sea el sujeto que la ejerza, tiene unas consecuencias decisivas en el *iter* que ha de seguirse para su aprobación.

La Constitución en los tres apartados del artículo 87 dispone quienes son los titulares de este derecho de iniciativa legislativa: el Gobierno, las Cortes Generales, el Congreso y el Senado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y el pueblo a través de la *"iniciativa popular"*, aunque estos últimos no tienen una iniciativa plena, sino la facultad de presentar su iniciativa ante el parlamento.

Ya nos hemos referido antes a los elementos esenciales de la iniciativa legislativa del Gobierno para la elaboración de los proyectos de ley. Vamos ahora a señalar algunas cuestiones en relación con las proposiciones de ley.

El parlamento, en cuanto que titular de la función legislativa, parece obvio que ha de tener la facultad, la posibilidad, de promover en su seno la iniciación y tramitación de una ley.

La Constitución reconoce este derecho de iniciativa legislativa parlamentaria a las Cámaras y nuestro Estatuto de Autonomía la atribuye de forma genérica: *"a los miembros de la Asamblea"* (artículo 30), siendo el Reglamento de la Cámara el que determina que *"la iniciativa legislativa ante la Asamblea Regional de Murcia corresponde… 2. A los grupos parlamentarios…"*.

No cabe por tanto la iniciativa individualizada o la de un conjunto de diputados que no constituyen grupo parlamentario para iniciar una ley, siendo pues los únicos sujetos con legitimación para hacerlo, como digo, los grupos parlamentarios.

Y es a través de esta capacidad como, en muchas ocasiones, mediante las iniciativas legislativas planteadas por el grupo o grupos que sostienen al Gobierno, como el mismo evita el *"tortuoso" iter* procedimental que he expuesto para promover la elaboración de una ley. Podría decirse así, que muchas veces las proposiciones de ley constituyen una *"segunda marca"* del Gobierno.

Hasta ahora, ningún reglamento parlamentario en España establecía requisitos específicos respecto a la documentación con la que deben acompañarse estas iniciativas legislativas. Desde la reforma del Reglamento murciano de 2018, los grupos parlamentarios están obligados -*ex* artículo 124-, a presentar las proposiciones de ley acompañadas de la siguiente documentación:

"a) una exposición de motivos que deberá contener las razones, fines y objetivos de la iniciativa propuesta.

b) y un informe estimativo del coste económico que supondría su aprobación, y sobre su incidencia o no en el presupuesto en vigor".

También junto a la proposición de ley han de presentar *"un informe en el que se recojan pormenorizadamente las reuniones o contactos con particulares o colectivos que se hubieran mantenido para la elaboración de la iniciativa legislativa y al que se adjuntarán los documentos entregados por los posibles interesados"*.

Tales exigencias tienen como finalidad evitar un comportamiento irracional sustentado únicamente en una decisión coyuntural, en la que no se haya valorado previamente la necesidad de la ley propuesta, siendo la legislativa la respuesta proporcionada a los fines que se persiguen con ella, con una adecuada ponderación, además, de los intereses en juego, explicando así públicamente el proceso de debate y la decisión de plantear a la Cámara la iniciación de una ley.

De esta forma, el reglamento murciano pretende dotar de transparencia la decisión del grupo proponente, contribuyendo con ello a evitar que la misma obedezca a intereses particulares y/o personales.

Ya dijimos que en los términos fijados en los artículos 129 y siguientes de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -Ley 39/2015-, se imponen al Ejecutivo los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, eficacia y eficiencia como *"principios de buena regulación"* a la hora de elaborar los proyectos de ley, por lo que no debe resultar extraño que, al menos, el parlamento, a la hora de tramitar

iniciativas con origen en los grupos parlamentarios requiera a estos ajustar, de alguna forma, su propuesta a tales principios.

Además, resulta más que adecuado que se les requiera justificar económicamente la incidencia que la iniciativa que proponen va a tener en el ámbito presupuestario, e incluso en sectores económicos que pudieran verse afectados por la norma y, porqué no, su efecto sobre la unidad de mercado, la competencia o la competitividad.

Lo anterior debería hacer posible que las distintas motivaciones políticas que, lógicamente, subyacen en la iniciativa legislativa de un grupo político, tuvieran cierta *"bondad técnica"*, que fuera técnicamente solventes y que quedara constancia de los intereses que han concurrido en su elaboración.

Les aseguro que esta era la intención del legislador reglamentario murciano de 2018. Cosa distinta es si la trascendencia, incluso política, de la importancia del precepto y su contenido, ha sido debidamente valorada, entendida e interiorizada por los grupos parlamentarios desde su aprobación. A veces, es ciertamente desolador ver cómo estos requisitos se solventan con tres frases escuetas que sirven para *"cumplir"*, pero que no sirven, en nada, al objetivo y finalidad de la norma.

Este artículo es, en mi criterio, desde luego, una de las aportaciones más importantes del Reglamento de la Asamblea de Murcia al procedimiento legislativo, ya que este conjunto de exigencias, políticas y jurídicas, haría más efectiva una mejor configuración de la ley, dotando la propuesta de mayor razonabilidad y transparencia.

Lógicamente las proposiciones de ley presentadas por los grupos de la oposición también tendrán como objetivo provocar un debate político sobre una determinada materia, forzando así publicitar cual es la posición del Gobierno y de la mayoría parlamentaria sobre la misma, e incluso pueden tener por finalidad servir como elemento para el control de Gobierno haciendo patente que éste, el Gobierno, no propone soluciones ante problemas que requieren un tratamiento normativo.

En palabras del Tribunal Constitucional: *"las proposiciones de ley no son solo una forma –sin duda la más señalada y expresiva- de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración.*

Con independencia pues, de que la iniciativa prospere ante el Pleno y llegue a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura ley, su solo debate en el plenario cumple la muy importante función de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquellos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales.

De esta doble naturaleza de las proposiciones de ley de origen parlamentario, como instrumento para poner en funcionamiento el procedimiento legislativo, pero también, como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia, se deriva la exigencia de que la Mesa limite sus facultades de calificación de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos..." (Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1995, de 18 de julio, Fundamento Jurídico Tercero).

Esta Sentencia del Tribunal Constitucional resolvió el recurso de amparo interpuesto por D. José Luís Martínez Sánchez, Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Asamblea Regional de Murcia contra el

acuerdo adoptado por la Mesa del 15 de marzo de 1994, confirmando acuerdo anterior de 22 de febrero, por el que se declaraba la inadmisión a trámite de una proposición de ley de reforma de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia por la presunta inconstitucionalidad de la proposición de ley presentada, otorgándole el amparo reclamado.

El Tribunal concedió el amparo al Portavoz, al considerar que el acuerdo de inadmisión se adoptó con apoyo en motivos no previstos en el Reglamento de la Asamblea, afectando con ello y vulnerando el ejercicio de sus derechos derivados del artículo 23.2 de la Constitución.

Finalmente quiero señalar, que la preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno es clara en el marco del sistema parlamentario que diseña nuestra Constitución, pero puede apreciarse en los últimos años -mejor en las últimas legislaturas- al menos así ocurre en la Región de Murcia, que empieza a ser abrumador el número de leyes cuya elaboración se inicia mediante la presentación de una proposición de ley y no de un proyecto de ley[28].

5. Fases del procedimiento legislativo

El margen de libertad con que cuenta el Parlamento para conformar al ordenamiento jurídico es una de las claves del sistema constitucional y del régimen parlamentario. De ello se derivan importantes consecuencias, como la posición de la ley o el ámbito de la autonomía parlamentaria.

En la Sentencia 227/1988, ya dijo tempranamente el Tribunal Constitucional, que *"la función de legislar no puede entenderse como una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opiniones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria",* de tal forma que, *"si el Poder*

28 En la VIII Legislatura de la Asamblea Regional de Murcia (2011-2015) se presentaron 28 proyectos de ley y 55 proposiciones de ley.
En la IX Legislatura (2015-2019), fueron 12 los proyectos de ley presentados frente a las 113 proposiciones de ley.

legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento, no es suficiente la mera discrepancia política –insta en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria, confundiendo lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ora en situaciones personales que se crean o estimen permanentes. Ello habrá que razonarlo en detalle y ofrecer, al menos, una demostración en principio convincente" (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, Fundamento Jurídico 4º).

En consecuencia, el acto por excelencia del parlamento, la ley, no tiene más límite que la Constitución (Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2020, de 14 de marzo) y la ley como acto de un poder público es elaborada conforme a un procedimiento, por lo que como ya se señalaba al principio, el Tribunal Constitucional no ha dudado en vincular ley con procedimiento, incluso ha definido en alguno de sus pronunciamientos qué es el procedimiento legislativo diciendo que, el *"procedimiento legislativo o de elaboración de las leyes, entendida ahora esta última expresión en sentido amplio, es el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma"* (Sentencia 234/2000, de 3 de octubre).

Como señala García Escudero, *"como todo procedimiento, el legislativo consiste en una sucesión de trámites ordenados a un fin"* hasta llegar a la aprobación de la ley[29] de tal forma que *"cada una de sus fases, cada requisito, la secuencia temporal de su desarrollo, tienen un significado en sí mismos"*[30].

Pues bien, con un carácter general cabe decir que el procedimiento legislativo ordinario tiene en esencia las siguientes fases:

29 García Escudero Marquez, Piedad en *"El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2006. Pág. 93.

30 M.A. García Martínez. *"La incidencia de la reforma del reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo"*. En Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú. Universidad Complutense de Madrid – Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 2001. Volumen III. Pág. 2556.

A.- <u>Admisión a trámite de la iniciativa legislativa</u>: decisión que está atribuida a las Mesas de las Cámaras a las que corresponde, en este acto, verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales en su caso, exigibles en cada tipo de iniciativa legislativa, ordenando seguidamente su publicación en el Boletín Oficial del parlamento.

En la Asamblea Regional de Murcia, este acto inicial de admisión a trámite no lleva consigo en unidad de acto otro que si se prevé, tanto en el Reglamento del Congreso como en los de los restantes Parlamentos autonómicos, cual es el de la apertura de plazo de presentación de enmiendas, que ahora, en el nuevo Reglamento murciano, queda diferido a un momento posterior.

Esta función de calificación y admisión a trámite que ha de realizar la Mesa, se caracteriza por las notas de juridicidad y necesidad, pues ha de ajustarse a parámetros y reglas jurídicas, ya que los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y en particular, en este caso, a las previsiones del reglamento parlamentario y además, porque se trata de un trámite imprescindible para la puesta en marcha del procedimiento legislativo[31].

Esta competencia de la Mesa de la Cámara ha de circunscribirse en su ejercicio a la mera comprobación del cumplimiento en principio de las exigencias formales de las iniciativas legislativas reglamentariamente establecidas[32], y en los casos en que dicho órgano acordara la inadmisión a trámite se abre la posibilidad de recurso de amparo *ex* artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Además, la Mesa de la Cámara, en esta función de admisión a trámite, ha de sujetarse al principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos consagrados en el artículo 23 de la Constitución, lo que ha sentado la jurisprudencia constitucional diciendo que: *"... al decidir la Mesa sobre la*

31 L. de la Peña Rodríguez. Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional. Comares-Granada. 1982. Pág. 222.

32 Sobre los límites de la potestad de calificación y admisión a trámite de la Mesa pueden verse las Sentencias del Tribunal Constitucional 203/2001, de 15 de octubre; 40/2003, de 7 de febrero; 208/2003, de 1 de diciembre; 90/2005, de 18 de abril; 78/2006, de 13 de marzo; 89/2005, de 18 de abril; 29/2011, de 14 de marzo; 88/2012, de 7 de mayo y191/2013, de 18 de noviembre, entre otras.

admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho…" y *"ha de tenerse presente el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales que ha sido afirmado por este Tribunal, en concreto, en relación con el artículo 23 de la Constitución Española"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 78/2006, de 13 de marzo. Fundamento Jurídico 3)[33].

Debo mencionar aquí, que también el nuevo Reglamento de la Asamblea Regional prevé, que una vez admitida a trámite una proposición de ley se emita un informe sobre la misma por los Servicios Jurídicos de la Cámara que deberá ser remitido a los Grupos Parlamentarios antes de que tenga lugar el debate de toma en consideración o no de la iniciativa legislativa por el Pleno.

Este informe, que no se hace respecto de los proyectos de ley que llegan a la Cámara dictaminados por el Consejo Jurídico, tiene por objeto proporcionar un apoyo técnico institucional que facilite la corrección de la futura ley, dada la no infrecuente debilidad técnica de las proposiciones de ley, abordando también cuestiones materiales y de técnica normativa.

He de señalar que los mismos son recibidos positivamente por los grupos parlamentarios, y su pretensión no es otra que ayudar a una más correcta elaboración de la futura norma jurídica.

Este trámite de informe también es una novedad reglamentaria en el procedimiento legislativo que se sigue en la Asamblea Regional, y fue incorporado en la reforma de 2018. Ciertamente, nuestros informes han podido dar lugar a cierta controversia política en algún momento, lo habrán visto ustedes reflejado en la prensa en ocasiones, pero en general son bien aceptados.

B.- De manera singular el Reglamento murciano establece como siguiente trámite procedimental, el desarrollo del ***"debate de toma en consideración"*** *o* "debate de totalidad" sobre la iniciativa legislativa de que se trate.

33 Se pueden ver también las Sentencias del Tribunal Constitucional 141/2007, de 18 de junio, Fundamento Jurídico 5; 74/2009, de 23 de marzo, Fundamento Jurídico 3; y 29/2011, de 14 de marzo, Fundamento Jurídico 5.

Dice el artículo 126.1 del Reglamento parlamentario murciano, *"La discusión de un proyecto o proposición de ley se iniciará con un debate de toma en consideración en el Pleno que tendrá por objeto un debate político sobre su oportunidad, sus líneas fundamentales o los criterios y principios que informan el mismo"*.

Ya nuestro Reglamento se separaba, en este punto, respecto de la regulación que los restantes ordenamientos parlamentarios establecen respecto de los *"debates de totalidad"* de las iniciativas legislativas. Mientras en aquellos este debate para las proposiciones de ley se desarrollaba en todo caso, en Murcia su celebración requería la presentación por parte de algún grupo de una enmienda proponiendo a la Cámara la declaración de *"no deliberar"* o un *"texto alternativo"* completo, o en el caso de los proyectos de ley, solicitando *"la devolución"* al Gobierno, o bien la solicitud de que en el Pleno se produjera un *"debate político"* sobre el proyecto o proposición de ley.

En el nuevo Reglamento, lo que se dice ahora es que este debate de *"toma en consideración"* tendrá lugar respecto de los proyectos y proposiciones en todo caso, y además, que el mismo se celebrará *"en el plazo máximo de cinco meses a contar desde la admisión a trámite"* de la iniciativa legislativa, *"pudiendo ampliar este plazo la Junta de Portavoces, a solicitud de dos Grupos Parlamentarios, por una sola vez"*, y hasta un máximo de cinco meses (artículo 126.5).

Este debate de totalidad constituye en nuestro nuevo Reglamento, un requisito de procedibilidad, de tal forma que el mismo es condición *sine qua non* para que la iniciativa legislativa prosiga su tramitación.

El mismo obliga a la Asamblea a pronunciarse sobre una propuesta de ley, abriendo la deliberación parlamentaria, en la que cada grupo parlamentario ha de hacer pública su posición que así será conocida y fiscalizada por la opinión pública, valorando la Cámara la conveniencia o no de dedicar su trabajo a tramitar la iniciativa legislativa, lo que se hace desde luego desde un punto de vista político, por lo que la decisión dependerá, siempre, de las mayorías parlamentarias que se pueden construir respecto de la iniciativa misma.

En cuanto a la forma de este debate, dice el Reglamento de la Asamblea que el mismo *"comenzará con un turno previo de exposición en el que podrán intervenir el Consejo de Gobierno* [si se trata de un proyecto de ley] *o el portavoz del grupo autor o autores de la proposición de ley, siguiendo con un turno general de intervenciones abierto a los restantes grupos parlamentarios"*, cerrando el debate una intervención de los proponentes (artículo 126.2).

La importancia de este debate la explica acertadamente Merino Merchán, diciendo que *"desde un punto de vista procesal, la toma en consideración es el trámite específico del procedimiento legislativo en virtud del cual se delibera en el Pleno… sobre la estimación o no…"* de la iniciativa legislativa, *"examinando no tanto la viabilidad del texto presentado cuanto el contenido del mismo, y desde un punto de vista sustantivo, la toma en consideración representa un juicio de valor sobre la idoneidad política y técnica de elevar a categoría de ley una propuesta articulada emanada"* de los Grupos o del Gobierno. *"Aunando estos dos aspectos, la toma en consideración se configuraría con tres perfiles: político (se pone de manifiesto el principio de pública contradicción ideológica, persiguiendo el debate político determinar la objetividad y conveniencia de la iniciativa desde el punto de vista de los intereses electorales y de programas de las fuerzas con representación parlamentaria), parlamentario (es una deliberación sobre la totalidad del texto presentado, que persigue conocer la voluntad de los miembros de la Cámara respecto a la viabilidad o inviabilidad de la iniciativa) y técnico-jurídico (representa una toma de posición respecto del contenido legislativo de la iniciativa, versando la deliberación sobre la idoneidad de su objeto)*[34].

Una vez finalizado el debate de totalidad, la iniciativa legislativa es sometida a votación. Si la votación es favorable continúa el procedimiento y en acto posterior la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo para la propuesta de *"audiencias legislativas"*, remitiendo el texto a la Comisión correspondiente por razón de la materia.

34 J.F. Merino Marchán. *"Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo"* en *"Los actos del Parlamento"*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1999. Págs 104 y siguientes.

Si por el contrario la iniciativa legislativa quedara rechazada en la votación, la tramitación habría finalizado.

Una cuestión relevante en este nuevo procedimiento legislativo que establece el Reglamento de la Asamblea es el de los plazos fijados en la norma para que los debates de las iniciativas parlamentarias tengan lugar.

Hasta ahora, el acuerdo para la inclusión en el orden del día de una sesión, del debate o no de una iniciativa legislativa, era adoptado por decisión mayoritaria en la Junta de Portavoces. Ahora también, pero si dicho acuerdo es pospuesto, retrasado o impedido por la mayoría, el Reglamento garantiza a los grupos minoritarios que su iniciativa legislativa como máximo en diez meses será debatida y votada por el Pleno. De este modo, los grupos minoritarios de la Cámara ven satisfecho su derecho al debate de su iniciativa sin que la mayoría pueda impedir que, al menos, la propuesta presentada pueda considerarse.

C.- Una vez tomada en consideración por el Pleno la iniciativa legislativa y publicada en el Boletín de la Cámara, se entra en la siguiente fase procedimental, la propuesta y celebración de **audiencias legislativas**.

En los últimos años se ha buscado reforzar la participación política de los ciudadanos, lo que ha dado lugar a la incorporación en los reglamentos parlamentarios de disposiciones dirigidas a procurar su intervención en el procedimiento legislativo.

Y aunque estas vías de participación pueden resultar nuevas, lo cierto es que esa participación en el procedimiento legislativo siempre ha existido, aunque podría decirse que de una manera no formal, pues los grupos políticos suelen recabar opinión y asesoramiento a colectivos u organizaciones y a expertos para la elaboración de sus proposiciones legislativas. Además, aunque no estuviera reglamentariamente previsto, no ha sido extraño que la Cámara llamara a comparecer, para ilustrar el trabajo legislativo, a expertos o especialistas en la materia objeto de regulación.

Favorecer la configuración de cauces de participación en el procedimiento legislativo siempre es positivo, pero hay que ser cuidadoso cuando se abre esta posibilidad, puesto que las propuestas que se puedan formular obedecerán siempre a un interés determinado y específico, y además no deberán generarse en estos procesos expectativas que luego quedarán defraudadas.

Porque no podemos olvidar que el parlamento ha de velar en cada ley por el interés general, por lo que la Cámara debe tener plena libertad para decidir sobre el contenido de la norma que va a elaborar, aunque reforzar la participación en el procedimiento legislativo puede ser una medida eficaz para paliar el déficit representativo de que se acusa al parlamento, del que se dice vive apartado de la realidad o en una *"realidad paralela"* ajena al ciudadano. Pero esto no se remedia solo con estas técnicas, sino que es preciso que la Institución se haga necesaria por sus actuaciones, por el ejemplar ejercicio de sus funciones, por su esencial papel en el sistema.

Así pues, con esta finalidad participativa, el nuevo Reglamento de la Asamblea prevé que los Grupos Parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión que esté tramitando el proyecto o proposición de ley podrán proponer, *"en número máximo de tres por cada grupo parlamentario, la comparecencia, en audiencia ante la Comisión, de las organizaciones, agentes y colectivos sociales que pudieran estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas en su caso las Administraciones públicas"*. Señala también el Reglamento, que *"los comparecientes propuestos habrán de tener la consideración de representantes de los interesados afectados por el contenido del proyecto o proposición de ley. Podrán ser llamados –añade- en estas audiencias, personas a título individual siempre que en ellos concurra la consideración de expertos en la materia objeto de regulación"*(artículo 127.1.2 y 3).

Es la Mesa de la Comisión la que debe apreciar si concurren los mencionados requisitos en las propuestas que formulen los grupos, y quien debe establecer el orden de celebración de las audiencias admitidas. Estas comparecencias han de tener lugar ante la Comisión y se desarrollan del siguiente modo: una intervención del compareciente breve, por 15 minutos,

y un turno de intervención de los grupos para formular propuestas o solicitar alguna aclaración, concluyendo con la respuesta del compareciente.

Estas audiencias deben tener por finalidad *"traer a la sociedad al parlamento"* y al tiempo deben permitir a la Cámara conocer y pulsar el *"estado de opinión"* sobre las propuestas legislativas en tramitación.

En mi opinión, esta fase *"participativa"* del procedimiento, hasta ahora no ha sido bien comprendida por nuestros legisladores, que desde la entrada en vigor del Reglamento la vienen utilizando para llamar a estas audiencias legislativas a colectivos o expertos que ratifiquen y refuercen su posición política sobre la futura ley, pero no para conocer, adecuadamente, la posición de quienes han de verse afectados por la misma. Sirva como ejemplo que en algún caso hasta ha sido llamado a comparecer algún alto cargo del Gobierno que dirige el departamento que ha elaborado el proyecto de ley. Y es que no es este un trámite de *"explicación"* sobre la futura norma, sino de *"participación"* en relación con el contenido de la misma.

D.- Terminadas las audiencias legislativas que se hubieran admitido, procede una de las fases procedimentales más importantes para la elaboración de la ley, la **presentación de enmiendas** por los Grupos Parlamentarios y por los diputados.

La Mesa de la Cámara ha de acordar la apertura de un plazo de veinte días para la presentación de enmiendas, lo que se hace público en el Boletín Oficial de la Asamblea y también en la página web de la Institución (artículo 128).

En este momento procesal es verdaderamente en el que se pone de manifiesto la pluralidad social y política del parlamento.

El plazo puede verse afectado por un acuerdo de prórroga o reducción adoptado por la Junta de Portavoces a solicitud de un Grupo Parlamentario, hasta en un máximo de cuatro ocasiones, sin que la ampliación o ampliaciones sucesivas puedan superar, consideradas en su conjunto, los cuatro meses

(artículo 128.1., segundo párrafo) y únicamente este límite máximo podrá superarse si así lo acuerda la Junta de Portavoces por unanimidad (artículo 128.1, tercer párrafo).

Se trata con el precepto otra vez, de evitar que la mayoría pueda vetar o retrasar la tramitación *sine die*, con prórrogas sucesivas del plazo para presentar enmiendas de la iniciativa legislativa porque *"no interesa"* políticamente su posible aprobación, pero no impide que se puedan acordar prórrogas para posibilitar, en ocasiones, la obtención de acuerdos mediante el manejo del *tempus* parlamentario.

Una variación importante de estos habituales veinte días de plazo para presentación de enmiendas se puede producir por la declaración de urgencia para la tramitación de la iniciativa legislativa, reduciendo el plazo y, en ocasiones, incluso acordando la imposibilidad de formular enmiendas si se decide la tramitación mediante el procedimiento de lectura única. Procedimiento este que recoge el Reglamento de la Asamblea en los artículos 142 y 143 y cuyo estudio, realizado por la profesora de la Universidad de Murcia Pilar García Rocha fue galardonado con el III Premio de Investigación Jurídica *"Antonio Reverte Navarro"* que concede esta Academia y cuya lectura, desde luego, les recomiendo[35].

Este supuesto –el de tramitación mediante lectura única- tiene unos requisitos específicos que no procede examinar ahora, aunque resaltaré que el recurso al mismo no es infrecuente[36].

La facultad de presentar enmiendas la enmarca nuestro Tribunal Constitucional dentro del derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución, y así dice que la facultad de presentar enmiendas *"corresponde a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados que en los mismos se integran"*, y que dicha facultad *"pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la*

35 M.P. García Rocha. *"Los novedosos articulos 142 y 143 RARM (2019): una propuesta de lege ferenda"*. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia. Murcia. 2020.

36 Ver artículos 142 y 143 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del "*ius in officium" del representante"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1999, de 5 de noviembre y Auto del Tribunal Constitucional 118/1999, de 10 de noviembre).

Una enmienda es una propuesta de modificación del texto que está siendo tramitado en la Cámara y este *"derecho de modificación"* de las iniciativas legislativas supone que la Cámara ejerce, en plenitud, su poder legislativo mediante la introducción de modificaciones en los textos que tramita para alcanzar el más amplio consenso de voluntades.

Para la oposición, o mejor, para la minoría, las enmiendas constituyen la posibilidad de introducir cambios en los textos legislativos, de manera que puedan bien votar a su favor, bien ejercer la oposición, ya que así dan publicidad a sus contrarias posiciones respecto del texto propuesto por la mayoría o por el Gobierno.

Así mismo, las enmiendas permiten mejorar un texto y sirven al tiempo para fijar el objeto del debate parlamentario de la ley.

La legitimación para la presentación de enmiendas en el Reglamento murciano viene reconocida en función de su tipología. Así, las enmiendas a la totalidad con texto alternativo, es decir, aquellas que proponen un texto alternativo completo al proyecto o proposición de ley, *"solo podrían ser presentadas por los grupos parlamentarios y deberán guardar la debida relación con el texto que pretenden sustituir"* (artículo 128.3); y las enmiendas al articulado –aquellas que se refieran a cualquier parte del texto- podrán ser presentadas por los diputados y por los grupos parlamentarios.

Este derecho a presentar enmiendas parciales o al articulado de los textos legislativos, podemos decir que es junto con las preguntas, uno de los pocos derechos individuales que los reglamentos reconocen a los parlamentarios, en unos parlamentos protagonizados, de manera dominante y absoluta, por los grupos parlamentarios.

En una acertada apuesta por simplificar en parte el procedimiento legislativo y para evitar debates reiterativos, el nuevo Reglamento de la Asamblea suprimió las enmiendas a la totalidad de devolución de los proyectos de ley, y las de no ha lugar a deliberar de las proposiciones de ley, siendo sustituido este trámite por el debate de toma en consideración al que ante me refería.

Otra interesante aportación al procedimiento legislativo de nuestro nuevo Reglamento, es la recogida en el artículo 128.6. Según este precepto: *"no serán admitidas a trámite las enmiendas al articulado que carezcan de la debida relación con el texto a que se refieran, bien por introducir cuestiones nuevas no reguladas por este, bien por contener propuestas inconexas con el objeto de la iniciativa, ni aquellas otras que consideradas en su conjunto puedan constituir un texto alternativo o supongan la supresión de todos los artículos del proyecto o proposición de ley en tramitación".*

Sobre la relación que debe tener la enmienda con el texto enmendado como necesaria condición de procedibilidad, es importante el Auto del Tribunal Constitucional 118/1999, de 10 de mayo, en el que se dice que la *"conexión u homogeneidad resulta también exigible a las enmiendas parciales o al articulado, las cuales han ser además congruentes con aquel, en cuanto que, superado por un Proyecto de Ley el debate de totalidad o por una Proposición de Ley el debate de toma en consideración, la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado"*[37], aunque la jurisprudencia constitucional ha oscilado hacia un criterio contrario en otras resoluciones. Así, en la Sentencia 194/2000, de 19 de julio, se dice que *"ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de la Cámara tienen para presentar enmiendas…"*.

El precepto de nuestro Reglamento, establece pues una limitación al contenido de las enmiendas con la finalidad de no torcer la coherencia del texto de la ley, evitando la introducción de otras normas ajenas a la materia objeto de regulación, respetando así en sede parlamentaria las normas de calidad legislativa precisas.

37 En iguales términos se puede ver la Sentencia del Tribunal Constitucional 23/1990, de 15 de febrero y el Auto del Tribunal Constitucional 275/1993, de 13 de septiembre.

Este requisito de homogeneidad exige que haya entre enmienda y proyecto o proposición una conexión material suficiente, que implica no solo que la enmienda se inscriba en el mismo sector material que el texto enmendado, sino que verse sobre el mismo objeto.

En otro orden de cosas, debo decir que cualquier parte del texto del proyecto o proposición puede ser objeto de enmienda, incluso el título, rúbricas y exposición de motivos.

Me voy a detener unos minutos en mencionar las llamadas *"enmiendas de contenido financiero"*, es decir, aquellas cuyo contenido, de aprobarse y quedar incorporado a la ley, pueden suponer un aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios.

Se refiere a ellas el artículo 132 del nuevo Reglamento de la Asamblea, y respecto de las mismas, para proceder a su tramitación, será necesaria la previa conformidad del Consejo de Gobierno. Y ello es así, porque concedida al Gobierno la autorización anual para gastar mediante la aprobación de la Ley de Presupuestos, no puede desnaturalizarse la misma a lo largo del ejercicio sin la autorización del propio Gobierno, pues es este quien dirige la política general de la que los Presupuestos son el instrumento económico-financiero puesto a su disposición.

Pero la oposición o veto del Gobierno a la tramitación de estas enmiendas no puede ser genérica o incondicionada. La nueva norma reglamentaria dice que *"el Gobierno habrá de dar* [para expresar su veto a la admisión de estas enmiendas]*una respuesta razonada, con indicación expresa de las concretas partidas presupuestarias que se vean afectadas, debiendo así mismo justificar, de forma inequívoca, la conexión directa, inmediata y actual en cuanto que referida al presupuesto que esté en vigor, entre las actuaciones que se derivarían de la aprobación en su caso de la enmienda propuesta, y los ingresos y gastos presupuestarios afectados, explicando la imposibilidad de afrontarlos"*.

Se incorpora así al Reglamento murciano la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional en esta materia, fundamentalmente en las Sentencias 34/2018, de 12 de abril y 44/2018, de 20 de abril. En estas resoluciones el Alto Tribunal dice que *"... el Gobierno debe justificar de forma explícita la adecuada conexión entre la medida que se propone y los ingresos y gastos presupuestarios, Esta conexión debe ser directa e inmediata, actual, y por tanto no meramente hipotética. Debe además referirse al presupuesto en particular, sin que pueda aceptarse un veto del Ejecutivo a* [iniciativas legislativas] *que en el futuro pudieran afectar a los ingresos y gastos públicos, puesto que ello supondría un ensanchamiento de la potestad de veto incompatible con el protagonismo que en materia legislativa otorga a las Cámaras la propia Constitución"* (Sentencia 34/2018, Fundamento Jurídico 9), puesto que *"...la conformidad que debe prestar el Gobierno se refiere a la incidencia de una iniciativa del parlamento sobre el presupuesto mismo, y su fin... es salvaguardar la autorización ya obtenida por el Ejecutivo del Legislativo sobre el volumen de ingresos y gastos posibles, permitiendo así que el primero pueda desarrollar plenamente sus potestades sobre la ejecución del gasto y, en suma, su propia acción de Gobierno..."* (Sentencia 34/2018, Fundamento Jurídico 6).

Esta doctrina ha sido ratificada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2021, de 15 de marzo, que resolvió un recurso de amparo contra una decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de inadmisión a trámite de una iniciativa legislativa. Inadmisión que se basó en el veto presupuestario del Gobierno y que el Tribunal consideró infundada e insuficientemente razonada en relación con el presupuesto entonces en vigor.

Y llegamos ya a otra novedosa aportación del nuevo Reglamento de la Asamblea en esta fase procedimental de presentación de enmiendas, cual es la posibilidad de formulación de enmiendas ciudadanas a las iniciativas legislativas.

En la línea de articular fórmulas de participación ciudadana, el artículo 129 del Reglamento prevé que cualquier persona física o representante de persona jurídica con residencia en la Región de Murcia, pueda presentar propuestas de enmiendas al articulado de un proyecto o proposición de ley.

Estas propuestas de enmiendas se han de presentar mediante un escrito que deberá contener los requisitos de identificación previstos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común y no podrán ser *"de exclusivo interés de quien las formula ni de cualquier otra persona singularizada"* (artículo 129.2).

El plazo para su presentación será de diez días, y finalizado el mismo, estas propuestas de enmiendas ciudadanas son remitidas a los grupos parlamentarios, pudiendo ser asumidas por cualquiera de ellos y presentadas como enmiendas al proyecto o proposición de ley, debiendo hacer constar en la motivación su origen en la iniciativa ciudadana.

Se trata pues de un derecho de propuesta de enmiendas, trámite que tiene como objetivo final, reforzar y propiciar la participación ciudadana, de tal forma que se haga patente el papel de los ciudadanos en la acción política y en particular reforzando los vínculos que existen entre ciudadanos y representantes.

En algunas de las leyes que hemos tramitado en esta X Legislatura ya con este nuevo procedimiento se han formulado algunas propuestas de enmiendas ciudadanas. En concreto, a la Ley de Recuperación y Protección del Mar Menor, con 24 propuestas por la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena y 26 por la Fundación Ingenio; a la Ley de mitigación del impacto socioeconómico del COVID-19 en el área de vivienda e infraestructuras, en la que la *"plataforma de afectados por la hipoteca"* presentó 15 y la Federación de empresarios de la construcción 35.

E.- Concluido el plazo para presentación de enmiendas y calificadas y admitidas por la Mesa, la siguiente fase procedimental es el **debate y votación** de estas enmiendas **en la ponencia y en la Comisión**.

En primer lugar debo resaltar otra novedad procedimental y es que ahora, en el nuevo Reglamento, si se presenta alguna enmienda de totalidad con texto alternativo a un proyecto o proposición de ley, el debate de este tipo de enmiendas ya no se produce en el Pleno sino que tiene lugar en el seno de la Comisión que corresponda por razón de la materia.

Este debate debe producirse en el plazo máximo de dos meses siguientes a su admisión a trámite y si alguna fuera aprobada se ordenará la publicación del nuevo texto alternativo y se abrirá nuevo plazo de enmiendas en relación con el mismo, enmiendas que ya solo podrían ser al articulado.

Si no existieran enmiendas con texto alternativo o estas son rechazadas, continuará la tramitación de la iniciativa legislativa original.

La razón de que este debate tenga lugar en Comisión y no en Pleno es la de evitar reiteraciones discursivas ya producidas en el debate de toma en consideración, evitando así duplicidades y consiguiendo mayor agilidad.

Entrando ya en la fase de tramitación de enmiendas de la iniciativa por la Comisión que corresponda, puede decirse a su vez, que hay en el nuevo Reglamento dos momentos diferenciados: el debate en la ponencia que al efecto se designe, que dará lugar a la emisión del correspondiente informe, y la discusión de dicho informe por la Comisión que emitirá, al final, su dictamen para remitirlo al Pleno.

El anterior Reglamento de la Asamblea, aunque contemplaba la posibilidad de constitución de ponencia en el seno de la Comisión para la tramitación de las iniciativas legislativas, no lo establecía como trámite preceptivo, por lo que en la práctica era muy excepcional recurrir a la constitución de la misma. El nuevo Reglamento sí lo establece como trámite necesario en el artículo 134, siendo su objeto *"analizar y debatir las enmiendas admitidas"*, elaborando un informe sobre el que después ha de trabajar la Comisión.

La ponencia es un órgano plural, constituido al menos por un diputado designado por cada grupo parlamentario, que será presidida y convocada por el Presidente de la Comisión en la que se haya creado y a cuyas reuniones asiste un letrado para prestar a dicho órgano el necesario asesoramiento técnico-jurídico. En general, la designación que los grupos parlamentarios hacen de sus representantes en la ponencia suele venir determinada por la competencia sobre la materia y sobre su posición en la organización interna del propio grupo, para que pueda tener un criterio prevalente sobre la posición

del Grupo en relación con la iniciativa legislativa en tramitación. No hay que olvidar que los Grupos, sobre todo los más numerosos, designan para cada Legislatura sus *"responsables de área"*, de tal forma que cada uno de ellos mantendrá una cierta *"especialización"* en los asuntos de la parcela asignada. En general, además, los ponentes suelen ser después portavoces en la Comisión para el debate del informe y también suelen ser quienes hacen pública la posición final del Grupo en el Pleno.

Como decía, el trabajo de la ponencia consiste en elaborar un informe sobre el texto de la iniciativa legislativa y las enmiendas, incorporando estas al texto, e incluso pudiendo proponer textos respecto de cualquier artículo que, con carácter transaccional, tiendan a alcanzar un acuerdo respecto de las enmiendas formuladas y el texto inicial, y así mismo realizar un examen del articulado, adaptando la exposición de motivos al mismo y, en su caso, el título o su ordenación sistemática, e incluso proponer en el informe mejoras de técnica normativa o subsanar errores o incorrecciones terminologías o gramaticales.

No se trata en puridad de que este órgano realice el trabajo que correspondería a un *"relator"*, figura que existe en otros sistemas políticos, pero el trabajo de la ponencia sí debería tener un carácter más técnico que político.

El informe de la ponencia es, ciertamente, el primer documento parlamentario del procedimiento legislativo que surge a partir del inicial proyecto o proposición de ley, haciendo una *"primera lectura"* del texto y las enmiendas.

Sus deliberaciones no son públicas, constituyéndose así en el lugar más adecuado para que tengan cabida negociaciones y acuerdos lejos de los focos y de los argumentos dirigidos a la opinión pública y publicada, con lo que, al menos teóricamente, se debiera ver incrementada la calidad del texto en este momento procesal, aunque los ponentes no suelen despegarse del juicio que sobre la iniciativa legislativa y las enmiendas haya hecho o tenga el grupo parlamentario al que pertenezcan, y ello inspira casi siempre sus decisiones con un marcado carácter político y no técnico.

Es por ello que a pesar de las posibilidades que este trámite presenta para reevaluar la calidad formal del texto, entender su impacto en el ordenamiento, y evaluarlo, así mismo, desde la vertiente coste-beneficio e incluso ponderar su adecuación a la realidad social sobre la que se pretende incidir, no se aprovecha la oportunidad con el debido afán

Los acuerdos de la ponencia se adoptan mediante el sistema de voto ponderado, de tal forma que cada diputado representa los votos de todos los miembros del grupo parlamentario al que pertenece en la Comisión. Sus trabajos se realizan de manera informalizada, o mejor, no formalizada, sin el encorsetamiento y la rigidez del debate en turnos que se sigue en la Comisión y en el Pleno, siendo por tanto libres sus miembros para adoptar el orden y el método de trabajo que estimen oportuno, analizando, debatiendo, y volviendo atrás cuando resulte necesario hasta concluir en un informe completo del texto y las enmiendas presentadas.

En cuanto al tiempo asignado a este órgano para culminar su trabajo, este debe ajustarse al plazo acordado por la Junta de Portavoces y no podrá ser superior a dos meses, pudiendo prorrogarse hasta tres meses *"cuando la trascendencia o complejidad del proyecto o proposición de ley así lo requiera"*, dice el artículo 134.

Terminado el informe por la Ponencia, es elevado a la Comisión y esta toma el mismo como *"texto base"* para su deliberación, procediéndose en el *iter legislativo* a realizar una *"segunda lectura"* por este órgano.

El debate en la Comisión puede decirse que constituye ya la fase esencial, la más importante del procedimiento parlamentario que ha de seguirse para la elaboración de la ley.

Bien es cierto que los trabajos de la Comisión en sede legislativa que son públicos se pueden ver claramente condicionados por la presencia de los medios de comunicación durante los debates, por lo que aquí sí, el debate pasa a tener un carácter más político que técnico-jurídico. Y en general, en esta fase las *"negociaciones"* y los acuerdos de consenso sobre el texto no

son ya frecuentes, dada la eventual consideración por la opinión pública de las posiciones que cada grupo mantenga en la Comisión.

Además de la presencia de los medios en los debates de la Comisión, la propia Cámara graba las sesiones y las difunde a través de la web e incluso de las redes sociales, dando así mayor transcendencia a estas reuniones.

Puede decirse que esta *"publicidad"* tan activa tiene entre otros objetivos que se pueda conocer el uso que los parlamentarios o los grupos hacen del mandato representativo, de acuerdo con los principios de publicidad y transparencia ante los electores, facilitando de este modo conocer el contenido de las discusiones parlamentarias.

Ciertamente, los debates en el Pleno de la Cámara no suelen ser minuciosos y detallados respecto del texto en discusión y en cambio en la Comisión el texto debe ser debatido *"artículo por artículo, discutiendo y votando respecto de cada uno de ellos cuantas enmiendas se hubieras presentado y no aparezcan aceptadas"* en el informe de la Ponencia(artículo 135.2, párrafo 2), por lo que la publicidad respecto de estas deliberaciones para poder hacer llegar a la opinión pública los aspectos más importantes del trabajo legislativo es necesaria.

Establece el Reglamento de la Asamblea que el debate y consideración de las enmiendas *"constará de un turno a favor y otro en contra de cinco minutos, con posibilidad de turnos de réplica y dúplica de dos minutos"* (artículo 135.2), pero no es infrecuente que en el debate se acumulen grupos de artículos, separándose así de la previsión reglamentaria citada.

Hoy, en estos parlamentos tan partitocráticos, la participación en el debate de los miembros de la Comisión se ve totalmente reducida, pues los intervinientes suelen ser habitualmente los portavoces de los grupos parlamentarios, que fueron designados para integrar la Ponencia, siendo los restantes *"espectadores cualificados"* que se limitan a votar de acuerdo con lo decidido por el grupo.

No puede olvidarse que la facultad de defender las enmiendas que cada diputado haya presentado al proyecto o proposición de ley forma parte del derecho de enmienda que se integra en el *ius in officium* de los parlamentarios como antes recordaba, pero son los grupos los que acaparan y protagonizan todos los tiempos de intervención.

Tras este debate tendrá lugar la votación, quedando así conformado el dictamen de la Comisión, al que habrán quedado incorporadas las enmiendas aprobadas y que es remitido a la Mesa para que continúe la tramitación.

El dictamen es un documento escrito y único para cada proyecto o proposición de ley. Es un acto necesario y preceptivo del procedimiento legislativo y consiste en el texto de la iniciativa legislativa de que se trate al que habrán quedado incorporadas las modificaciones acordadas por la Ponencia y por la Comisión, y que es finalmente objeto de publicación para servir de base al debate plenario[38]

No puedo concluir este apartado sin mencionar que *"durante el debate en la Comisión, podrán admitirse enmiendas transaccionales si tienden a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas que se están debatiendo y el texto del artículo, lo que supondrá la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige"*.

Verdaderamente, en muchas ocasiones estas enmiendas *"transaccionales"* suponen una vía para la presentación de enmiendas que ni son transaccionales ni tienen tampoco un carácter técnico y que *"aparecen"* cuando ya ha concluido el plazo para presentación de enmiendas y están avanzados los trámites procedimentales. Debo de reconocer que hay cierta laxitud y flexibilidad en su admisión, con el peligro de que estas *"enmiendas sobre la marcha"* introduzcan cuestiones extrañas o con una incorrecta ubicación sistemática y con un efecto más que inconveniente en el resultado final. Estas enmiendas se presentan *in voce* y su admisión puede o tiene el riesgo de que se incorporen, como digo, asuntos nuevos con perjuicio de los grupos

38 P. García Escudero Márquez, *"El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales"*. CEPCO. Madrid. 2006, Pág. 432.

minoritarios, que en estos supuestos no suelen tener participación previa en la formulación de las mismas y que, en ocasiones, responden más a acuerdos y pactos de última hora y que en no pocas ocasiones constituyen decisiones aisladas, cuando no improvisadas, que no tienen en cuenta cómo afectan al texto.

Concluidos los debates en la Comisión y aprobado el dictamen, queda expedito el plazo de dos días para que *"los grupos parlamentarios y los diputados cuyas enmiendas hayan sido defendidas y rechazadas en Comisión"* puedan manifestar su voluntad, mediante la presentación del correspondiente escrito, de reservarlas para defenderlas ante el Pleno (artículo 136.1), sin que sea necesario ese escrito si durante el debate en Comisión, al ser rechazadas sus enmiendas, han anunciado que las mantendrán para defenderlas ante el Pleno. Esta exigencia reglamentaria de que la enmienda haya sido defendida y rechazada por la Comisión viene justificada en evitación de la práctica parlamentaria en la que se venía incurriendo de *"dar por defendidas"* las enmiendas durante el debate en la Comisión con la exclusiva finalidad de que no decayeran, desvirtuando el debate que ha de producirse en dicho órgano y que es esencial en el procedimiento.

F.- La **deliberación final en el Pleno** es el último de los actos del procedimiento legislativo.

El Pleno es el órgano superior de la Cámara, compuesto por todos los miembros de la Asamblea y aquel que expresa la voluntad del órgano legislativo. En este último escalón procedimental, el Pleno se pronuncia con publicidad, y en su caso aprueba o rechaza, finalmente, el dictamen elaborado por la Comisión y las enmiendas que no hubieran quedado incorporadas a aquel y hayan sido defendidas por sus autores.

Se trataría pues de la *"tercera lectura"* respecto de la iniciativa legislativa en tramitación.

Este debate final, aunque tenga lugar en el Pleno como el inicial de *"toma en consideración"* o *"totalidad"*, es un debate esencialmente distinto; aquel,

el de toma en consideración, supone la decisión sobre el propósito político de la regulación de una materia concreta que se propone al parlamento, y este debate final, lo es sobre el *"producto parlamentario"* alumbrado y ya, más en detalle, sobre el dictamen de la Comisión, aunque claro, la *"carga política"* se mantenga.

Con este debate final culmina el procedimiento legislativo en la Asamblea en el ejercicio de la potestad legislativa reconocida constitucional y estatutariamente. En el mismo se hacen explícitas ante la opinión pública las posiciones diferentes de los grupos políticos sobre la ley que se ha elaborado, expresando en sus intervenciones sus razones para la aceptación o rechazo, que expresarán con su voto, sobre el texto legislativo.

Este último debate plenario es un debate reglado y es protagonizado por los Grupos Parlamentarios, que son los únicos intervinientes, pues no hay turno reservado para el Gobierno, siendo la publicidad de estas sesiones la que marca las intervenciones hacia su último destinatario: la opinión pública.

El Reglamento nuevo de la Asamblea Regional se refiere a este debate final en el artículo 137. El mismo deberá tener lugar dentro de los dos meses siguientes a la emisión del dictamen por la Comisión, y comenzará con la presentación de este documento que hará, si así se ha acordado expresamente, el Presidente de la Comisión que hubiera tramitado la iniciativa legislativa.

Esta presentación en la práctica se reduce a relatar una crónica de los trabajos realizados, con mención de las fechas y número de reuniones y a expresar los agradecimientos por el trabajo desarrollado, sin la expresión, o sin que habitualmente se expliquen al Pleno, las modificaciones más sustanciales introducidas durante la tramitación, y/o las razones de los acuerdos o desacuerdos producidos sobre la norma. Es por tanto, generalmente, una intervención poco relevante y más bien un trámite *"de cortesía"*, que el propio Reglamento hace posible que pueda ser evitada.

Tiene lugar, seguidamente, la intervención de los Portavoces representantes de los Grupos Parlamentarios por tiempo de quince minutos cada uno para

fijar su posición sobre el contenido del dictamen y sobre las enmiendas mantenidas para defenderlas ante el Pleno.

Aquellos miembros de la Cámara que hubieran mantenido esas enmiendas, deberán hacer uso de la palabra dentro del tiempo asignado a su Grupo, por lo que dado lo exiguo del mismo, lo habitual es que en la intervención de cada Grupo el Portavoz defienda las enmiendas mantenidas y fije, al tiempo, la posición sobre el texto final.

Terminadas estas intervenciones y solo si así lo hubiera acordado expresamente la Junta de Portavoces (artículo 137.5) podrá haber un turno de cinco minutos para que cada Grupo, previamente a la votación fije su posición definitiva, siendo al Presidente de la Cámara a quien corresponde declarar el cierre del debate.

Llegados a este momento del procedimiento todavía hay posibilidad de modificar el dictamen de la Comisión, bien por la aceptación e incorporación al mismo de alguna o algunas de las enmiendas defendidas ante el Pleno en este acto, bien porque la Presidencia de la Cámara admita alguna enmienda formulada *"in voce"*, siempre que la misma tenga por objeto *"subsanar errores y incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, así como enmiendas transaccionales entre las defendidas ante el Pleno y el texto del dictamen de la Comisión"* (artículo 137.5). La aprobación de alguna de estas enmiendas *"comportará la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige"*, dice el Reglamento, que a diferencia por ejemplo del Reglamento del Congreso, no exige para su admisión que ningún Grupo Parlamentario se oponga a ello.

No voy a reiterar mi negativa opinión respecto de esta posibilidad porque sin duda constituye una vía para introducir *"in extremis"* cambios en la ley, a veces de consecuencias relevantes.

Considero que la Presidencia debería ser muy restrictiva en la admisión de las mismas y solo acceder a su tramitación si constata un consenso amplio sobre su contenido con una repercusión definitiva en el acuerdo final sobre el texto legislativo en debate.

Terminado pues el debate, el Reglamento prevé que la Presidencia someta a votación conjunta todas las enmiendas, salvo que algún Grupo Parlamentario solicite votación separada de alguna de ellas y seguidamente del conjunto del dictamen, excepto cuando así mismo se solicite votación separada de algún artículo o grupos de artículos del mismo.

La norma general es pues, la de votación agrupada, aunque a veces no ocurre así por la necesidad, en ocasiones, del diferente sentido del voto respecto de algunas enmiendas o de artículos de la ley.

No les oculto que, a veces, la combinación de votaciones separadas que los distintos grupos parlamentarios solicitan respecto de las enmiendas de otros grupos y de artículos o partes del dictamen, dan lugar a un auténtico *"galimatías"* que la Presidencia y la Mesa resuelven como buenamente pueden y que, en algún momento, resulta necesario suspender momentáneamente la sesión para realizar una ordenación previa de las votaciones a efectuar.

Esto supone también que ese embrollo de votaciones de lugar a que solo los *"entendidos"* o los protagonistas sepan y entiendan lo que está sucediendo, y los *"espectadores"* asistan atónitos al sucesivo anuncio de los resultado de cada votación sin constancia de qué se está aprobando o rechazando.

Porque como es conocido, las votaciones en los procedimientos legislativos son públicas y así lo establece taxativamente el artículo 107.2 del Reglamento, diciendo que *"En ningún caso la votación podrá ser secreta en los procedimientos legislativos"*.

Con esta votación final concluye el procedimiento de aprobación de la ley, aunque el Reglamento prevé la posibilidad de una *"nueva lectura"* del texto de la norma ya aprobada si *"como consecuencia de la aprobación de algún voto particular o alguna enmienda, o de la votación de los artículos, el texto resultara incongruente u oscuro en alguno de sus puntos"*. En este caso *"la Mesa o la Junta de Portavoces podrán enviar el texto aprobado por el Pleno a la Comisión en la que se hubiera tramitado para que esta, en el plazo máximo de un mes, efectúe una correcta redacción"* (artículo 138.2).

El texto corregido, en ningún caso, deberá contradecir los acuerdos del Pleno (artículo 138.3). Si se produjera una *"extralimitación"* o se produce una *"corrección"* no adecuada, el nuevo texto ya corregido o armonizado habrá de ser ratificado por el Pleno si así lo solicitaran los grupos parlamentarios en el plazo de cinco días (artículo 138.3). La aplicación práctica de este precepto está inédita en cuanto a la solicitud de los grupos parlamentarios de que el texto fuera ratificado por el Pleno, y el Reglamento no especifica cómo ha de producirse esa reclamación y si basta con que lo demande un solo grupo o como parece, debe haber una petición unánime. No hay práctica parlamentaria al respecto.

G.- Los ***"informes de huella legislativa"*.** No quiero concluir sin hablar de otra de las novedades del Reglamento de la Asamblea Regional de 2018: los informes de huella legislativa.

Es el artículo 138.1 el que se refiere a los mismos diciendo que *"concluida la tramitación de cada iniciativa legislativa, se elaborará por los Servicios de la Cámara un informe de huella legislativa (iter legislativo) en el que quedarán reflejadas cronológicamente las modificaciones que esta hubiera tenido a lo largo del procedimiento"*. A dicho documento se adjuntan los informes que los grupos parlamentarios hubieran presentado, bien con su iniciativa legislativa –si es una proposición de ley-, bien con sus enmiendas, relativos a las reuniones o contactos mantenidos con particulares o colectivos respecto de sus propuestas, y en el caso de los proyectos de ley, la documentación que junto con el texto hubiera remitido el Gobierno. Además, se detallan las votaciones con indicación expresa del sentido del voto de cada diputado.

Este informe se hace público en la página web de la Asamblea Regional en el plazo de dos meses desde que concluye la tramitación de la iniciativa legislativa, y se actualiza permanentemente con todas las modificaciones que, con posterioridad, puedan producirse sobre el mismo texto legislativo.

Se trata de un precepto singular en el ámbito del Derecho parlamentario español. Ningún otro Parlamento hace en su normativa referencia a esto y su incorporación e nuestro Reglamento es muestra de una clara apuesta por la transparencia respecto del trabajo de nuestros legisladores. Junto con la

publicidad de la agenda de los miembros de la Asamblea, estos *"informes de huella"* van a suponer que cualquier ciudadano va a poder conocer quien o quienes han podido *"influir"* o *"manifestar su opinión"* en relación con el trabajo legislativo, pudiéndose detectar posibles conflictos de intereses.

Si queremos transmitir al ciudadano la importancia y seriedad con que se realiza el trabajo en las instituciones, en este caso en el parlamento, y en particular el trabajo legislativo, es importante que sus *"protagonistas"* los diputados, interioricen y comprendan que han de realizar el mismo con corrección y rigor y preocuparse de que los documentos e informes que presentan, las propuestas que formulen, sean ajustadas y correctas y no se limiten a *"cubrir el expediente"* sin más. El que esas propuestas queden reflejadas en este informe de huella legislativa puede contribuir a ello mejorando la aplicación del principio de integridad en la vida política y fortaleciendo la transparencia.

6. Los procedimientos legislativos especiales

Lo hasta ahora expuesto, aunque de una manera rápida y no excesivamente pormenorizada, es la regulación del procedimiento legislativo de carácter ordinario, pero ciertamente los reglamentos parlamentarios y el de la Asamblea Regional de Murcia no es una excepción, no establecen un único procedimiento legislativo, sino que regulan una pluralidad de ellos, aunque la decisión de optar por uno u otro viene determinada, unas veces por la materia que la iniciativa legislativa pretende regular, y otras porque así venga impuesto por el propio Reglamento.

Así podemos diferenciar estos procedimientos especiales por razón de la materia, como es el caso del establecido, por ejemplo, para la tramitación de una reforma del Estatuto de Autonomía o del proyecto de presupuestos, de aquellos procedimientos especiales por razón del tiempo de tramitación, lo que supone habitualmente un acortamiento de la secuencia temporal o una eliminación de trámites del procedimiento, como puede ser el procedimiento de lectura única y entre los procedimientos especiales también puede citarse el procedimiento de delegación legislativa plena de Comisión.

Me detendré unos minutos en el procedimiento presupuestario que presenta algunas singularidades, comenzando por el propio ámbito, o mejor, los propios límites materiales de la iniciativa presupuestaria, que ha de circunscribirse a los estados de previsión de los ingresos y gastos públicos para cada año.

Con palabras del Tribunal Constitucional, *"... estamos ante una Ley* [la de presupuestos] *que tiene doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, si guardan una relación directa con los ingresos y gastos, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto"*. (Sentencia del Tribunal Constitucional 109/2001, de 26 de abril, Fundamento Jurídico 5)[39].

Pues bien, este procedimiento, el de tramitación del proyecto de ley de presupuestos, tiene preferencia sobre los restantes trabajos de la Asamblea y una vez presentado el proyecto de ley se aprueba un concreto calendario de tramitación, iniciándose la misma con la comparecencia en la Cámara de los miembros del Gobierno para informar sobre el proyecto de ley en relación con sus respectivos departamentos.

Concluidas las comparecencias, tiene lugar el debate de totalidad y al finalizar este la votación. Si la votación es favorable queda, a partir de ese momento, fijada y aprobada la previsión de ingresos y el gasto global máximo, establecido en el proyecto y la distribución de este por secciones, así como el presupuesto de los organismos autónomos y demás entes públicos, continuando la tramitación con la presentación de enmiendas por los diputados y grupos parlamentarios.

39 También Sentencias del Tribunal Constitucional 274/2000, de 15 de noviembre, Fundamento Jurídico 4; 109/2001, de 26 de abril Fundamento Jurídico 5; 32/2000, de 3 de febrero, Fundamento Jurídico 6, entre otras.

Respecto de estas enmiendas parciales a los presupuestos rigen determinadas especialidades y limitaciones establecidas en el artículo 151.2 del Reglamento, Así, *"las enmiendas que supongan aumento de créditos únicamente se admitirán a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma sección"*, como tampoco podrán afectar a los créditos destinados al pago de la deuda pública y sus intereses.

La Comisión de Economía, Hacienda y Presupuesto discute y tramita las enmiendas y emite el correspondiente dictamen que es sometido, finalmente, a la consideración del Pleno.

En este procedimiento, al que el Reglamento da prioridad e imprime cierta celeridad (no debe olvidarse que la ley presupuestaria es anual y que lo adecuado es que pueda estar tramitada y publicada antes de 1 de enero de cada ejercicio) se eliminan algunos trámites de los establecidos con carácter general, como las audiencias legislativas o el trámite de Ponencia.

Es oportuno recordar aquí también, que esta especialidad material de la Ley de Presupuestos que impone una especialidad procedimental, lleva al Reglamento a incluir límites en su tramitación, en particular respecto a la formulación de enmiendas, lo que ha sido también puesto de relieve por el Tribunal Constitucional, al definir loa límites de la misma.

Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 726/1992, de 14 de mayo, se decía: *"... debemos concluir que para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indispensable (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima, es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y de la política económica del Gobierno"*[40].

40 En igual sentido se pronuncian las Sentencias del Tribunal Constitucional 174/1998, de 23 de julio;

Es por ello, que reiteradamente venimos advirtiendo desde los informes jurídicos que se elaboran respecto de las enmiendas que presentan los distintos diputados al proyecto de ley de presupuestos, que no resulta correcta la tramitación de aquellas que vengan referidas a cuestiones materialmente ajenas al contenido propio de la ley presupuestaria, y aunque en ocasiones los informes son atendidos, en otras no son tenidos en cuenta, y aparecen después incorporadas a la ley presupuestaria normas totalmente ajenas a su adecuada configuración.

7. Vicios *in procedendo* e inconstitucionalidad de la Ley.

Hasta aquí se han descrito las líneas rectoras del procedimiento legislativo. Y ahora debe examinarse si la inobservancia del procedimiento parlamentario de elaboración de las leyes es o puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de las mismas; es decir, si es posible una eventual inconstitucionalidad de la ley por motivos formales en contraposición a la inconstitucionalidad material o sustantiva por razón del contenido de la ley respecto de la Constitución.

Y aquí lo esencial viene a ser, dada la importancia del cauce o procedimiento de elaboración parlamentaria de la ley y su prolija regulación reglamentaria, cuales de los trámites en los que se materializa este procedimiento son tan esenciales que su transgresión pudiera calificarse como una eventual contradicción o vulneración de la propia Constitución, o si se trata de una mera infracción o irregularidad que no tiene consecuencias o efectos invalidantes.

Porque los reglamentos parlamentarios, y en esto el de la Asamblea Regional nuevamente tampoco es una excepción, no establecen cuales han de ser las consecuencias de la infracción de las normas regulatorias del procedimiento legislativo.

Ya se dijo antes que el Tribunal Constitucional declaró por primera vez la inconstitucionalidad de una ley por infracción de las normas internas del procedimiento legislativo, en la Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre.

131/1991, de 1 de julio y 32/2000, de 3 de febrero.

Fue una ley aprobada en el Parlamento Vasco por el procedimiento especial de lectura única en Pleno sin la observancia de las previsiones reglamentarias establecidas, pues dicho procedimiento especial está, en aquel Reglamento, vedado para determinadas materias, siendo una de ellas el régimen electoral, y la ley tenía por objeto *"la convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana de la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalidad política"*.

Entendió el Tribunal que la ley tenía incidencia directa en una materia para la que el Reglamento no permitía utilizar este procedimiento especial de lectura única, y decía *"es evidente la incidencia de la ley sobre el derecho fundamental de participar en los asuntos públicos garantizados a los ciudadanos en el artículo 23 CE"*, y por ende tiene una directa relación con una de las materias vedadas al procedimiento de lectura única, cual es el régimen electoral, por lo que *"esta infracción del Reglamento parlamentario consecuencia de la inadecuación del procedimiento seguido para la tramitación del proyecto de ley, vicia de inconstitucionalidad la Ley, ya que se ha impuesto a la Cámara la tramitación de la ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan limitadas las posibilidades de participación en el proceso de elaboración de la norma"* (Fundamento Jurídico 5).

La resolución, ciertamente rigurosa, viene a poner encima de la mesa una reflexión primera, sobre cuales son los efectos que para la validez de la ley haya de tener, en orden a la seguridad jurídica, una concreta observancia del necesario procedimiento de elaboración.

Cabe recordar también como el Tribunal en la Sentencia 126/1987, de 16 de julio, consideró que la Ley enjuiciada, la 5/1983, de 29 de junio, de medidas vigentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, no tenía la consideración de Ley de Presupuestos, ya que dice *"así se explicita en el debate parlamentario del proyecto de ley y se manifiesta en el procedimiento seguido para su aprobación"*.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha puesto de manifiesto la necesidad de que el procedimiento legislativo tenga lugar de forma regular y acorde con los principios constitucionales, aunque *"el juicio constitucional no lo sea de técnica legislativa"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 109/1987, de 29 de junio).

Pero como añade el Tribunal Constitucional en la Sentencia 140/1986, de 11 de noviembre, *"las características generales de la norma* (como son la determinación de su autor y el procedimiento para su elaboración y aprobación), *suponen evidentemente límites y requisitos para la acción normativa de los poderes políticos que son otras tantas garantías de los derechos constitucionalmente reconocidos"*, de tal forma que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley si bien *" no toda violación del procedimiento genera la inconstitucionalidad misma de la ley resultante, sino que ha de tratarse de infracciones sustanciales cuando esta inobservancia altera de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de la Cámara"* (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio).

La anterior doctrina ha venido a quedar ratificada con las Sentencias del Tribunal Constitucional relativas a las llamadas *"leyes de desconexión"* aprobadas por el Parlamento de Cataluña el 6 de septiembre de 2017.

Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 114/2017, de 17 de octubre, en el Fundamento Jurídico 6, tras relatar cómo discurrió el *iter procedimental* seguido que califica de *"anómalo procedimiento"* -recordemos que la iniciativa legislativa fue admitida por la Mesa a las 9 de la mañana y era aprobada por el Pleno aquella misma tarde-, se dice que, *"se sigue de cuanto antecede que en la tramitación parlamentaria de lo que terminó siendo la Ley 19/2017 se incurrió en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que afectaron sin duda a la formación de la voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representación"*, y recuerda a este propósito, *"que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del parlamento de Cataluña (artículos 152.1 CE y 55*

EAC) representar a los ciudadanos, función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexorables" (STC 109/2016, Fundamento Jurídico 5). Lo que está comprometido en los procedimientos legislativos es la correcta formación de la voluntad de las Cámaras; esta podría, tal vez no haber variado finalmente, según algunas intervenciones en este debate parlamentario dieron lamentablemente a entender, en el caso de que se hubieran respetado (y no transgredido, como efectivamente ocurrió) los límites jurídicos que ordenan el proceso para el ejercicio de la facultad legislativa. Solo en el respeto a todos los procedimientos es constitucional, y por tanto legítima, la voluntad del legislador".

CONCLUSIONES FINALES

La función legislativa es la tarea prioritaria de todo parlamento pero ¿pueden hoy las Cámaras dar respuestas normativas adecuadas y eficaces a las necesidades ineludibles de la sociedad?

Ciertamente es notorio que la ley es hoy, en buena medida, un instrumento para el desarrollo del programa político preferido por los electores al elegir a un concreto partido para el Gobierno, porque hoy en general la legislación ya no gira en torno a valores jurídicos, sino políticos.

Hoy se legisla mal pero, ¿por qué no se puede hacer mejor, o por qué no se sabe hacer mejor?

Ya me referí al principio a los *"males"* que aquejan a nuestra *"producción normativa"*: leyes en exceso técnicas, con contenido más propio de los reglamentos; elaboración de leyes efímeras, contingentes, propagandísticas; con un lenguaje poco claro y sin rigor, a veces incoherentes y faltas de claridad, etc., por eso es importante llevar al ánimo de los legisladores que la elaboración de leyes defectuosas, con poco rigor técnico, y ambiguas es el mejor caldo de cultivo para la discrecionalidad cuando no para la injusticia.

Los grupos parlamentarios, los diputados, son los protagonistas en el proceso de formación de la voluntad del órgano titular de la función legislativa, y el carácter instrumental que las reglas del procedimiento legislativo establecido en el reglamento tienen respecto de dicho proceso es claro.

El procedimiento legislativo tiene su *dies a quo* en el momento en que alguno de los sujetos legitimados para ello presente una iniciativa legislativa. A partir de ese momento el *"mecanismo"* de elaboración de la ley se pone en marcha. El parlamento ha de considerar la propuesta y adoptar una decisión sobre la misma. Pues bien, las distintas fases procedimentales, rituarias podría

decirse, son esenciales y deben contribuir decisivamente a elaborar la mejor norma, la mejor ley posible.

Una de las críticas más severas que frecuentemente se han vertido sobre las normas parlamentarias, al menos respecto a aquellas que se refieren a la fase constitutiva del procedimiento legislativo, es que las mismas regulan trámites sucesivos complejos y reiterativos.

En la Asamblea Regional de Murcia, en el nuevo Reglamento ya los hemos reducido: se han simplificado las *"lecturas"* sucesivas del texto, y que los argumentos de mayoría y oposición se repitan muchas veces, incluso en ocasiones de manera irritante para la opinión pública, lo que obedece al intento –vacío casi siempre- de agotar al adversario o al deseo de que el debate pase más desapercibido cuando se trata de materias incómodas o polémicas.

Quienes trabajamos en el Parlamento, hemos conocido el empeño, en ocasiones, de diputados que sistemáticamente mantenían sus enmiendas durante todo el proceso, aun a sabiendas de que su contenido no era correcto o era inviable, irreductibles en sus planteamientos, sin entender que solo en el ánimo de nuestros legisladores está evitar la repetición inútil en el debate de argumentos ya expuestos por el mismo orador.

También las normas reguladoras del procedimiento han sido cuestionadas por no dar participación en el proceso elaborador de las leyes a los ciudadanos, a la sociedad en general y así mismo, nuestro nuevo Reglamento incorpora la posibilidad de que los interesados y afectados por la regulación legal hagan presentes sus propuestas de mejora.

Además, la exigencia o mejor, el requisito de homogeneidad respecto del texto de la iniciativa legislativa de las enmiendas que se formulen, tiene la finalidad de contribuir a una mejor calidad técnica de la norma, evitando, en la mediad de lo posible, que se introduzcan por esta vía *"textos intrusos"* que tuerzan la coherencia que debe tener la ley.

A ello debe contribuir también el trámite de ponencia ahora preceptivo, en el que debe velarse por la subsanación de errores e incorrecciones en el texto, y reflexionar sobre la incorporación de enmiendas con un debate más detenido, al tiempo que ágil, y donde la negociación debiera sustituir al enfrentamiento.

Y finalmente, otra de las novedades que aporta el Reglamento murciano a este procedimiento, es que introduce trámites que permiten proporcionar justificación de lo decidido, de la documentación y los informes tenidos en consideración, poniendo de algún modo de manifiesto los intereses políticos que concurren en la formación de la ley, concluyendo con el informe de huella legislativa que permite conocer todo el proceso.

Como señala la mejor doctrina, el mejor procedimiento legislativo es aquel que *"empieza la tramitación solo con textos técnicamente correctos"* y permite *"trabajar con reflexión y sosiego; escuchar a expertos e interesados, hacer compatibles los propósitos políticos con la bondad técnica de los proyectos y mantener esa preocupación por la corrección durante todo el proceso, culminar el procedimiento con una reunión final que evite errores en la ley, o dejar pública justificación de lo decidido así como noticia suficiente de los intereses que han concurrido y de cuales han sido los tenidos en cuenta para la decisión final y por supuesto, celebrar unos debates más profundos, con garantías para contrastar todas las opiniones"*[41]. Muchos de estos aspectos ya están vigentes en el nuevo Reglamento murciano.

Y una reflexión final más: hoy parece que legislar se asocia a mayor eficacia política. Esta idea está muy extendida, porque parece que *"hacer leyes"* es sinónimo de *"hacer algo"*. Como ya se dijo, se identifica mayor producción legislativa con más y mejor rendimiento y en cambio no se realizan estudios sobre el contenido de las normas que se aprueban. Y lo que verdaderamente es esencial es que, antes de iniciar el procedimiento de elaboración de una ley, se determine su necesidad, precisando si es una ley el instrumento necesario para aprobar la regulación que se interesa, además de su inserción correcta en el

41 Astarloa Huarte-Mendicoa, I. *"Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo"*. Revista de las Cortes Generales nº 110. Primer semestre 2021. Págs. 82 y 83.

ordenamiento, con un texto que tenga una redacción correcta, en un lenguaje comprensible, descargado de retórica y con contenido normativo y además, con una adecuada valoración acerca de la viabilidad económica de la misma, de tal forma que la suficiencia económica que asegure la aplicación de la ley debería ser condición necesaria para su tramitación, porque no hay mayor *"desprestigio"* de la norma que aquella que resulta de imposible aplicación.

Solo un apunte más que considero importante: el control y la evaluación por el parlamento de las leyes que ha aprobado, aunque este sea un asunto que excede el procedimiento legislativo, pero que tiene una importancia decisiva en la función legislativa que corresponde a la Cámara. También en esto en el nuevo Reglamento murciano hay una aportación para esa evaluación *ex post* de las leyes. El artículo 161 establece que *"Dentro de los cuatro primeros meses de cada año, las consejerías del Gobierno de la Región de Murcia remitirán a la Comisión correspondiente, a través de la Presidencia de la Cámara, un informe sobre el grado de cumplimiento de las delegaciones legislativas vigentes, desarrollos reglamentarios y otros mandatos legislativos aprobados en el año natural anterior y, en general, sobre los problemas que en la práctica haya suscitado la aplicación de la legislación sectorial correspondiente."*. Seguramente la redacción del precepto no es la más afortunada, pero está claro su objetivo: que el parlamento pueda conocer si se cumplen o han cumplido los fines de la ley que aprobó y las dificultades surgidas para su aplicación.

Algunos de estos informes han sido remitidos a la Asamblea por el Consejo de Gobierno cumpliendo el mandato reglamentario. Aun no se ha establecido mecanismo adicional para la consideración y examen de los mismos. Es una tarea pendiente para nuestros legisladores.

No puedo acabar sin un recuerdo a los diputados que fueron ponentes en la IX Legislatura en la elaboración del nuevo Reglamento de la Asamblea Regional. Creo que hicieron un magnífico trabajo.

En un Estado de Derecho las leyes se elaboran para su aplicación. Han de ser claras y precisas en su objeto, lo más completas posible, generales y al tiempo concisas, a fin de conseguir su adecuada inserción en el ordenamiento

y contribuir a una mejora y transformación social, y el Parlamento, como depositario y titular de la función legislativa debe velar por ello.

Como señala el profesor Astarloa *"... tenemos que ser exigentes con la ley –y con el legislador- para que se cumplan realmente las condiciones por las que la Constitución ha otorgado a la misma –a la ley- la primacía en el cuadro de fuentes, como norma por excelencia, insustituible como instrumento central de la convivencia y la ordenación de las relaciones jurídicas. Como ha resaltado el profesor Garrorena Morales"* –para quien también quiero desde aquí tener un recuerdo como gran maestro que ha sido de nuestra Universidad de Murcia- *"cuando un ordenamiento opta por semejante concepción de la ley es aconsejable que en ningún momento ni por nadie se desconozca a cuanto obliga y compromete dicha opción"*[42].

Cartagena, agosto de 2021

42 Astarloa Huarte-Mendicoa, I. *"Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo"*. Revista de las Cortes Generales nº 110. Primer semestre 2021. Págs. 73 y 74.

BIBLIOGRAFÍA

Arce Janáriz, A. *"El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Nº 46. 1996.

Arce Janáriz, A. *"¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?"* en Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Aranzadi. Pamplona. 1997.

Arce Janáriz, A. *"El Parlamento ante los Tribunales"*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Thomson Reuters Aranzadi. 2004.

Arenas Arias, G.J. *"Lenguaje claro (derecho a comprender el Derecho)"* en Economia. Revista en cultura de la legalidad. Nº 15. 2018.

Arévalo Gutiérrez, A. y Marañón Gómez, R. Coords. *"Manual de uso del Diputado"* Dykinson S.L. Madrid. 2019.

Arnaldo Alcubilla, E. y Iglesias Machado, S. Coords. *"Comentario al Reglamento del Parlamento de Canarias"*. Parlamento de Canarias y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. 2019.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I. *"El Parlamento Moderno. Importancia, descrédito y cambio"*. Iustel, Madrid. 2017.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I *"Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador"* en Revista de las Cortes Generales. Nº 110. Primer semestre 2021.

Biglino Campos, P. *"Los vicios en el procedimiento legislativo, La postura del Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Nº 24. Septiembre- diciembre. 1998.

Biglino Campos, P. *"Iniciativa legislativa"* en *"Enciclopedia Jurídica Básica"*. Civitas. Madrid. 1995.

Carrasco Durán, M. *"Legislar en Parlamentos fragmentados. El caso de las Comunidades Autónomas"* en Revista de las Cortes Generales. Nº 109. Segundo semestre 2020.

Cid Villasagra, b. y Recoder Vallina, T. Coords. *"El Parlamento ante los Tribunales"*. Thomson Reuters Aranzadi. 2014.

Corona Ferrero, J.; Pau I Vall, F. y Tudela Aranda, J. Coords. *"La técnica legislativa a debate"*. Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamento. Tecnos. 1984.

Corona Ferrero, J. *"Parlamento de Cantabria: composición, organización y funciones"* en Derecho Público de Cantabria. Coord. Martín Rebollo, L. Parlamento de Cantabria. 2003.

De La Peña Rodríguez, L. *"Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional"*. Comares. Granada. 1982.

De La Peña Rodríguez, L. *"Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)"*. Comares. Granada. 1998.

Diez-Picazo, L.M. *"Concepto de ley y tipos de leyes"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Nº 24. Septiembre-diciembre, 1988.

Fernández de Simón Bermejo, E. *"La regulación reglamentaria de la función legislativa. Novedades y propuestas"* en *"Reformas de los reglamentos Parlamentarios"*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 2018.

García-Escudero Márquez, P. *"Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno"* en Cuadernos de Ciencia Política. Nº 8 (septiembre-diciembre). 1993.

García-Escudero Márquez, P. *"La priorodad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley"* en Teoría y Realidad Constitucional. Nº 3. Primer semestre. 1999.

García-Escudero Márquez, P. *"La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 20. Nº 59. Mayo-agosto. 2000.

García-Escudero Márquez, P. *"Informes previos a la aprobación de proyectos de ley"* en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. Nº 11. 2001.

García-Escudero Márquez, P. *"Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley"* en Cuadernos de Derecho Público. Nº 21. Enero-abril. 2004.

García-Escudero Márquez, P. *"Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario"* en Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 13. 2005.

García-Escudero Márquez, P. *"El Procedimiento legislativo en las Cortes Generales"*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2006.

García-Escudero Márquez, P. *"Manual de Técnica Legislativa"*. Civitas Thomson Reuters. 2011.

García-Escudero Márquez, P. *"Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas. (Leyes 39 y 40/2015)"* en Teoría y Realidad Constitucional. Nº 38. 2016.

García Rocha, P. *"Diez claves para la correcta articulación del procedimiento legislativo de lectura única"* en Revista de las Cortes Generales. Nº 108. Primer semestre 2020.

Garrido Falla, F. Director. *"Comentarios a la Constitución"*. Civitas. Madrid. 1985.

Garrorena Morales, A. *"El parlamento y sus transformaciones actuales"*. Tecnos. 1990.

Gómez lugo, Y. *"El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales"* en Revista Española en Derecho Constitucional. Nº 83. Mayo-Agosto. 2008.

Jiménez Aparicio, E. *"Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplo"* en Revista del Centro de Estudios Constitucionales. Nº 3. Mayo-agosto. 1989.

Jiménez Campo, J. *"Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios"* en Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Aranzadi. Pamplona. 1997.

Merino Merchán, J.F. *"Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo"* en *"Los actos del Parlamento"*. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1999.

Miranda López, L.M. *"Parlamento y control judicial"*. Tirant lo Blanch. Valencia. 2018.

Muñoz Machado, S. Dir. Real Academia Española – Consejo General del Poder Judicial, Madrid. Diccionario del español jurídico.

Pau I Vall, F. y Pardo Falcón, J. Coords. *"La evaluación de las leyes"*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos. 2006.

Pendas García, B. *"Procedimiento legislativo y calidad de las leyes"* en Revista Española en Derecho Constitucional. Año 10. Nº 28. Enero-abril. 1990.

Pérez Serrano, N. *"Tratado de Derecho Político"*. Civitas. Madrid. 1976.

Presno Limera, M.A. *"La consolidación del criterio jurisprudencial sobre la admisión de las iniciativas legislativas parlamentarias"*. Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional Vol. II. 1999.

Ripollés Serrano, R. y Marañón Gómez, R. Coords. *"Diccionario de términos de Derecho Parlamentario"*. La Ley (Wolters Kluwer). 2014.

Rodríguez Arana Muñoz, J. *"Principio de seguridad jurídica y técnica normativa"* en Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional. Nº 4. 2007.

Rubio Llorente, F. *"El procedimiento legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho"* en Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6. Enero-abril. 1986.

Sarmiento Méndez, J.A., *"La función legislativa"* en Manual de Derecho Parlamentario Autonómico. Coord por Salvador Iglesias Machado y Raquel Marañón Gómez Dykinson. Madrid. 2016.

Tudela Aranda, J.; Castellá Andreu, J.M.; Expósito, E y Kölling. M. *"Libro blanco sobre la calidad democrática en España"*. Marcial Pons. 2018.

Tudela Aranda, J. *"El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento"*. Marcial Pons. 2020.

Visiedo Mazón, F. y Soriano Hernández, E. *"Las enmiendas en el procedimiento legislativo"* Asociación Española de Letrados de Parlamentos. 2000.

CONTESTACIÓN AL DISCURSO DE INGRESO DE LA EXCMA. SRA. DÑA. ENCARNA FERNÁNDEZ DE SIMÓN BERMEJO POR EL EXCMO. SR. D. MIGUEL ÁNGEL CUEVAS DE ALDASORO

Queridísima Encarna:

Es un altísimo honor y un gran placer para mí que me hayas encargado contestar tu Discurso de Ingreso en esta Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia. Te lo agradezco profundamente.

Excelentísimo Señor Presidente de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia; Excelentísimos Señoras y Señores Académicos; dignísimas Autoridades; señoras y señores:

Ya hace bastantes años tuve la suerte de compartir aulas con Encarna Fernández de Simón, y es que fuimos compañeros en el C.O.U. de los Hermanos Maristas de Cartagena en el curso 1974-75. Desde entonces nos conocemos. Allí y en aquellos días tuvimos nuestra primera experiencia en el estudio del Derecho, por medio de una asignatura optativa que luego resultó ser efímera en los planes de estudios y que se llamaba Introducción a las Ciencias Jurídicas. Fue una toma de contacto con la materia jurídica que casi me atrevería a calificar de tierna. Pues bien, desde aquel tiempo, Encarna, a base de estudio profundo, de reflexión y de bien hacer en la práctica de cada día, ha trazado un currículo profesional realmente impresionante.

Se licenció en Derecho en la Universidad de Navarra en 1980 y, tras un breve paso por el Ayuntamiento de Cartagena, desde 1983 es Letrada del Parlamento de la Región de Murcia. Allí ha asesorado a diversas Comisiones, hasta alcanzar, en 1997, el cargo de Letrada-Secretaria General de la Cámara, el cual sigue ostentando en la actualidad. Es Presidenta de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos desde 1998, cargo para el que ha sido reelegida en cinco ocasiones.

A nivel doctrinal, es Secretaria del Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario de Murcia (desde 1991); Miembro del Consejo de Redacción de la Revista “Corts”, de las Cortes Valencianas; y Miembro del Consejo Asesor de la Revista del Parlamento Vasco.

Ha realizado distintas estancias y contactos científicos en las Instituciones de la Unión Europea (Parlamento, Comisión y Tribunal de Justicia), en las Universidades de Siena, Laval y de las Américas, y en los Parlamentos de Ottawa, Panamá, Méjico, Chile, Perú, Finlandia, Noruega y Argentina. Forma parte de la Comisión Mixta Asamblea Regional-Universidad de Murcia y de la Comisión Mixta Asamblea Regional-Universidad Politécnica de Cartagena.

Ha participado en multitud de cursos, congresos, seminarios y jornadas relacionados con el parlamento, dictando conferencias en instituciones públicas y universidades españolas y extranjeras. Ha pronunciado conferencias en la Universidad Autónoma de Méjico, en las Cámaras de Diputados de Méjico, Argentina y Panamá y en el Bundesrat. Ha colaborado en los trabajos realizados por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de España (COPREPA), la Conferencia de Asambleas con Competencias Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) y el Comité de las Regiones de la Unión Europea. Ha impartido conferencias en el Máster Oficial de Abogacía y Práctica Jurídica y forma parte del profesorado de la Escuela de Formación e Innovación de la Comunidad Autónoma de Murcia.

Es autora de diversos artículos editados en el Anuario Constitucional y Parlamentario, en la Revista de las Cortes Generales y en otras publicaciones especializadas. Entre sus publicaciones puede citarse "El control parlamentario y la opinión pública" (en "Parlamento y Opinión Pública", Tecnos, Madrid, 1995); "Las disposiciones generales de funcionamiento" (en "El Reglamento parlamentario: propuestas de reforma", Santander, 1999); "Los órganos de la Asamblea Regional: Pleno, Comisiones y Diputación Permanente" y "Grupos Parlamentarios" (en "Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia", Murcia, 2005); y "La actuación de la Asamblea Regional de Murcia desde la declaración del estado de alarma por la crisis sanitaria" (en Cuadernos, número 8, Extraordinario, de la Fundación "Manuel Giménez Abad"). Ha participado en el "Manual de actuación del Parlamento" (Tecnos, Madrid, 2011), el "Manual AELPA del Parlamento" (Wolters Kluwer, Madrid, 2016), y en el "Manual de Derecho Parlamentario Autonómico" (Dykinson, Madrid, 2016).

Es Miembro Observador de la Asociación de oficiales mayores de los Estados y Distrito Federal de Méjico y Consejera Honoraria de la Asociación Argentina de Ciencias de la Legislación y Derecho Parlamentario. Fue reconocida como "Mujer con talento" por la Asamblea Regional de Murcia en el marco de la conmemoración del 8 de marzo de 2020 en la Cámara, y fue nombrada "Huésped Distinguida" por el Ayuntamiento Constitucional de Villa Victoria (Méjico) en 2008.

Después de lo dicho no cabe duda de que Encarna Fernández de Simón es una de las primeras especialistas en Derecho Parlamentario, no sólo de España, sino también a nivel internacional. Por eso, es una importantísima incorporación a esta Real Academia.

La palabra "ley" es una de las palabras con más acepciones en nuestro idioma. En el ámbito del Derecho podríamos resumirlas en tres. La primera, de carácter muy general, sería el de norma de Derecho, cualquier norma, escrita o no, o cualquier conjunto de normas. La segunda acepción, más especial, resulta de equiparar ley con norma jurídica escrita emanada de los poderes del Estado; en este caso, esta ley incluiría los reglamentos emitidos por la Administración. La tercera acepción, más rigurosa desde el punto de vista técnico nos la ofrece el Diccionario de la Real Academia Española bajo el número 3: "En el régimen constitucional, disposición votada por las Cortes y sancionada por el Jefe del Estado". Esta acepción ha de considerarse ampliada a su vez abarcando las disposiciones normativas aprobadas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución dice en su Preámbulo que "La Nación española... en uso de su soberanía, proclama su voluntad de ... consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular...". El artículo 66.2 prescribe que "Las Cortes Generales ejercerán la potestad legislativa del Estado... ". Y el artículo 152.1 determina que, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, la organización institucional autonómica se basará, además de en otros órganos, "en una Asamblea Legislativa".

Sentadas esas bases, podemos preguntarnos cómo deben ser las leyes, qué atributos las deben adornar. A este respecto, a mí se me ocurren tres ideas, antiguas ya, pero no carentes de actualidad y muy dignas de ser tenidas en cuenta.

La primera idea está en el gran SAN ISIDORO, cartagenero como Encarna y como yo, el cual enseña que "La ley deberá ser honesta, justa, posible, de acuerdo con la naturaleza, en correlación con las costumbres de la patria, apropiada al lugar y a las circunstancias temporales, necesaria, útil, clara -no vaya a ser que por su oscuridad induzca a error-, no dictada para beneficio particular, sino en provecho del bien común de los ciudadanos" (SAN ISIDORO, "Etimologías", Libro V, número 21. Versión bilingüe en latín y español de José Oroz Reta y Manuel A. Marcos Casquero, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 2004, página 507).

La segunda idea nos lleva a las Siete Partidas del Rey Alfonso X (Partida primera, Título I, ley IIII): "Ley tanto quiere dezir como leyenda en que yaze enseñamiento, e castigo escripto que liga, e apremia la vida del hombre que no faga mal, e muestra, e enseña el bien que el hombre deve fazer, e usar, e otrosí es dicha ley, porque todos los mandamientos della deven ser leales, e derechos, e complidos según Dios, e según justicia".

Y la tercera y última idea nos la ofrece SAVIGNY al afirmar que "la ley es la expresión del Derecho popular. Para dudar de ello, sería necesario figurarse al legislador fuera de la nación y sin lazo alguno con ella; pero puesto que en realidad existe en medio de la nación, y, puede decirse, ocupando su centro, refleja su espíritu, sus creencias, sus necesidades, y debe ser considerado como el verdadero representante del espíritu nacional" (VON SAVIGNY, Friedrich Karl, "Sistema del Derecho Romano Actual", vertido al castellano por Jacinto Mesía y Manuel Poley, segunda edición, Centro Editorial de Góngora, Madrid, sin fecha, tomo primero, página 84).

Como nos ha puesto de manifiesto Encarna en su espléndido discurso, "decir que la función primordial del parlamento es la legislativa parece una cosa obvia". Así lo reconocen todas las legislaciones democráticas y también,

expresamente, la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. Y en el ejercicio de esta función primordial es de capital importancia el procedimiento legislativo, íter a través del cual se forma le ley hasta llegar a su promulgación, y del que Encarna nos ha hablado desde el conocimiento profundo del Derecho y desde la experiencia vívida del día a día parlamentario, con especial atención al todavía reciente Reglamento de nuestra Asamblea Regional de 2018, en cuya redacción y mejora sin duda ha desempeñado un papel más que relevante.

Nos ha remarcado el discurso la importancia de la fase pre-legislativa en los proyectos de ley elaborados por los Gobiernos, cuya fase conlleva la planificación normativa, la necesaria elaboración de informes previos a la presentación al parlamente de los proyectos, y la participación ciudadana en la fase de elaboración de los mismos. La elaboración de la norma debe hacerse sobre la base de los principios de buena regulación, que introdujo la Ley de 2/2011 de Economía Sostenible, y que recoge en la actualidad la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común. Estos principios son el de necesidad y eficacia, el de proporcionalidad y eficiencia, y el de seguridad jurídica. Yo no dejo de ver en estas ideas el reflejo del apotegma isidoriano sobre los atributos de la ley. El principio de necesidad y eficacia recogería los atributos de posibilidad, concordancia con la naturaleza y las costumbres de la patria, necesariedad y utilidad. El de proporcionalidad y eficiencia aludiría, entre otras, a las ideas de honestidad, justicia, adecuación al tiempo y al lugar y dirección al bien común y no al beneficio particular. El principio de seguridad jurídica estaría reflejado en el atributo de claridad, entendido ésta no sólo en el sentido de claridad gramatical, sino también en el de coherencia interna de la ley y concordancia externa con el resto del ordenamiento jurídico.

La aprobación del anteproyecto por el Gobierno requiere a su vez informe detallado del Ministro de la Presidencia o bien, en nuestra Región, de la Consejería correspondiente. Una vez aprobado el proyecto, se remite al órgano legislativo con la documentación complementaria. Se lamenta nuestra compañera de que es laborioso y complejo el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, por lo que, tanto el Gobierno central como los autonómicos, recurren con más frecuencia de la deseable a la figura del

decreto-ley, lo que es consecuencia, siempre según la nueva Académica, de una "laxa interpretación, tanto por el Gobierno como por el propio Tribunal Constitucional, del significado constitucional del decreto-ley".

La regulación de la tramitación de las iniciativas legislativas de las cámaras también trata de depurar la técnica legislativa y la eficiencia de la nueva norma, de dar a la ciudadanía la participación necesaria y de dotar de la debida transparencia a todos los trabajos. La ley es expresión del Derecho popular, según la cita que hice hace unos momentos de SAVIGNY. Pero, para que esta aseveración se cumpla, no siempre basta con que haya sido votada por los representantes del pueblo en la cámara, lo cual, naturalmente, es imprescindible; sino que se hace necesario además un sistema que dé transparencia a los trabajos parlamentarios y apertura a las opiniones de los ciudadanos y de los sectores sociales y económicos implicados.

El Reglamento de nuestra Cámara atribuye la iniciativa parlamentaria a los grupos parlamentarios, quienes deberán acompañar una exposición de motivos con los razones, fines y objetivos propuestos, un informe sobre el coste económico y la incidencia en el presupuesto, y un informe con las reuniones y contactos mantenidos para la elaboración de la iniciativa, con los documentos entregados por los posibles interesados. Señala Encarna Fernández de Simón que no debe resultar extraño que el parlamento, a la hora de tramitar iniciativas con origen en los grupos parlamentarios, requiera a estos ajustar, de alguna forma, su propuesta a los principios de buena regulación que establece la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Especial mención merece el comentario la figura del "informe de huella legislativa", existente solamente en la Región de Murcia, y que permite conocer, a través de su publicación, todo el camino que ha seguido la iniciativa legislativa hasta convertirse en ley, especificando las aportaciones e incluso los votos de sus distintos protagonistas. Este informe de huella puede ser muy importante, entre otras utilidades, para la interpretación de la norma con base en los antecedentes legislativos.

Encarna Fernández de Simón se ha referido también a los procedimientos legislativos especiales, con específica incidencia en la tramitación de la Ley de Presupuestos, y a la inconstitucionalidad de le ley por vicios en el procedimiento legislativo, haciendo un certero resumen de la jurisprudencia constitucional.

Las conclusiones finales del estudio que se acaba de leer merecen asimismo una cuidadosa lectura y reflexión. Es necesario una mayor calidad técnica en las disposiciones legales, para lo cual se ha tratado de hacer el procedimiento legislativo más ágil y eficiente, pero siempre es necesario contar con la buena fe y el buen hacer de los protagonistas de la asamblea legislativa, que son sus miembros.

Para terminar, y en suma, creo que el discurso que acabamos de escuchar es una magnífica pieza jurídica, elaborada por una jurista de enorme talla que, además de una profunda preparación y de una actualización permanente por el estudio, cuenta con el bagaje de una riquísima y variadísima experiencia práctica.

Querida Encarna, esta Real Academia se enriquece con tu presencia. Enhorabuena por tu discurso y por tu ingreso en esta Institución. De todo corazón, sé bienvenida.


CM
FUNDACIÓN
CAJAMURCIA


Región
de Murcia