

# **El procedimiento legislativo y la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**

**FRANCISCO JAVIER CIRIERO SOLETO**

Letrado de la Asamblea de Extremadura.

## **Resumen**

Por primera vez en España una ley incardinada en el ámbito del derecho administrativo, la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, regula el procedimiento legislativo, con un afán sistematizador de otra legislación dispersa.

Sin embargo, esta intención en la práctica no se ha llevado a cabo en su totalidad, ya que en esta ley solo se recogen algunos aspectos del procedimiento legislativo, que son los que son objeto de estudio en este artículo: la iniciativa legislativa, los principios de buena regulación, los planes normativos, la evaluación normativa, la publicidad de las normas y la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo.

## **Resum**

Per primera vegada a Espanya una llei incardinada en l'àmbit del dret administratiu, la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú de les administracions públiques, regula el procediment legislatiu, amb un afany sistematitzador d'una altra legislació dispersa.

No obstant això, aquesta intenció en la pràctica no s'ha dut a terme totalment, ja que en aquesta llei només s'arreglen alguns aspectes del procediment legislatiu, que són els que són objecte d'estudi en aquest article: la iniciativa legislativa, els principis de bona regulació, els plans normatius, l'avaluació normativa, la publicitat de les normes i la participació dels ciutadans en el procediment legislatiu.

## **Sumario**

- I. Consideraciones generales.
- II. Iniciativa Legislativa.
- III. Principios de buena regulación.
- IV. Planes y evaluación normativa.
- V. Publicidad de las normas.
- VI. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.
- VII. Bibliografía.

## **I. Consideraciones generales**

Con carácter previo al análisis de su regulación positiva, conviene precisar conceptualmente qué se entiende por procedimiento legislativo.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 234/2000 define el procedimiento legislativo como 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.

La finalidad del procedimiento legislativo es asegurar la participación de los distintos grupos parlamentarios y diputados del Parlamento en el proceso de formación de la ley, garantizando así el pluralismo político.

La importancia de que exista un procedimiento legislativo, lo ha destacado el Tribunal Constitucional en su sentencia 99/1987 en la que sostiene que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011 señala que una inconstitucionalidad sólo se produce si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves que producen un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma podrían conducir a una declaración de inconstitucionalidad.

Una vez definido el procedimiento legislativo hay que indicar cuál es su regulación jurídica, con carácter general.

En primer lugar cabe acudir a la Constitución Española, que dentro del Título III, De las Cortes Generales, dedica su Capítulo II a la elaboración de las leyes (artículos 81 a 92). No es una regulación homogénea ni completa, ya que en estos artículos se abordan cuestiones ajenas al procedimiento legislativo y no se regula el procedimiento legislativo en su totalidad.

Así, se ocupa únicamente de la elaboración de las leyes por las Cortes Generales, no aborda la elaboración de las leyes por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

El procedimiento como tal se regula en los artículos 87, 88, 89, 90 y 91, abordando la iniciativa legislativa, el contenido de los proyectos de ley, la tramitación de las proposiciones de ley, el papel del Senado en el procedimiento legislativo y la sanción, promulgación y publicación de las leyes.

Además de en la Constitución, el procedimiento legislativo se regula en el Reglamento del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado y en cada uno de los Reglamentos de las Cámaras Legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas. No existe un procedimiento legislativo común entre las Cortes Generales y los diecisiete Parlamentos Autonómicos.

En un principio, los Parlamentos Autonómicos siguieron una estructura procedimental similar, partiendo del procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados, cuyo Reglamento sirvió de inspiración, a veces incluso mimética, para redactar los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

No obstante, esta similitud se ha ido alejando, ya que en los Parlamentos Autonómicos se han producido numerosas reformas en sus Reglamentos, profundizando en los principios de publicidad y participación de los ciudadanos y los ayuntamientos en el procedimiento legislativo, además de otras reformas puntuales para adaptar la norma procedimental a las situaciones políticas y sociales que se producen en cada Comunidad Autónoma.

Sin embargo, en el Congreso y en el Senado, tan sólo se han producido reformas puntuales, pero, a pesar de los numerosos intentos, nunca se ha conseguido el consenso necesario para realizar un nuevo Reglamento, adaptándolo a la sociedad del siglo XXI.

Dentro del procedimiento legislativo, distinguimos el procedimiento común que son todas aquellas reglas que se aplican con carácter general a todas las iniciativas legislativas y los procedimientos legislativos

especiales que son aquellos procedimientos que, bien por la naturaleza del texto legislativo que se presenta, bien por alguna otra circunstancia, como la urgencia en su publicación, se someten a reglas distintas, que en algunos casos pueden ser más restrictivas (aprobación de leyes orgánicas o de estatutos de Autonomía, por ejemplo) o más flexibles, como en el procedimiento de urgencia, por el que se puede prescindir de alguno de los trámites o disminuir los plazos hasta la mitad de lo previsto o el caso más extremo que es el de lectura única en el que no cabe la introducción de enmiendas y se aprueba o rechaza directamente el texto legislativo ante el Pleno, aunque algunos Parlamentos, como el de Canarias, sí permiten la presentación de enmiendas en este procedimiento (artículo 148 del Reglamento del Parlamento de Canarias).

Este esquema básico se resume en: presentación de la iniciativa legislativa, análisis y admisión a trámite, en su caso, por las Mesas de los Parlamentos, apertura del plazo de presentación de enmiendas, debate de totalidad, toma en consideración (sólo para las proposiciones de ley), envío de las enmiendas al Gobierno para que se pronuncie sobre sus implicaciones presupuestarias, fase de ponencia, debate en comisión, debate en el pleno, publicación y entrada en vigor.

Este esquema se ha mantenido prácticamente inalterable en el Congreso de los Diputados, sin embargo, en los Parlamentos Autonómicos se han introducido modificaciones, por ejemplo, en algunos de ellos se han introducido las comparecencias de grupos representativos de intereses sociales y de ciudadanos interesados en el contenido de la ley.

Una de las principales novedades introducidas respecto de la anterior Ley que regulaba esta materia, en la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas es que ha introducido por primera vez el procedimiento legislativo en su articulado, regulando la iniciativa legislativa, los principios de buena regulación de las normas, la planificación normativa y evaluación de cumplimiento de las leyes, la publicidad de las normas y la participación de los ciudadanos en el

proceso de elaboración de las normas, pero referidos todos ellos a la fase previa del envío de las leyes a las Cortes Generales o al órgano legislativo de las comunidades autónomas.

Esta decisión ha sido muy criticada por la doctrina e incluso por el Consejo de Estado en su dictamen de 25 de abril de 2015, ya que se considera que la potestad legislativa no debe incluirse entre los procedimientos administrativos sino entre las potestades constitucionales.

En concreto el Consejo de Estado señala literalmente: «la iniciativa legislativa no puede quedar reducida a un mero conjunto de trámites administrativos, por más que presente una innegable vertiente procedimental, ni encuentra tampoco acomodo en una norma destinada, fundamentalmente, a regular el procedimiento administrativo común, ni siquiera cuando en tal norma se articula su ejercicio a través de una tramitación que pretende imponerse a todas las administraciones públicas. Su ubicación natural se encuentra, en el caso del Estado, en la Ley de Gobierno, en la que actualmente se regula. Por ello, su inclusión en este anteproyecto no es acertada, debiendo en todo caso insistirse en que, sea cual sea la norma en la que finalmente se regule esta cuestión, debe siempre respetarse la dimensión institucional de esta función, en la que han de quedar englobados de forma inescindible los aspectos sustantivos y los procedimentales

Esta conclusión lleva a objetar igualmente la inclusión en el anteproyecto de la regulación de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, respecto de la cual se plantean incluso problemas sobre su constitucionalidad».

De ahí que en la propia Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se hace un esfuerzo por explicar esta novedad legislativa indicando en la misma que «el Título VI, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, recoge los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la

Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito.

Junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, entre las que destaca la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento se apuesta por mejorar la planificación normativa *ex ante*. Para ello, todas las Administraciones Públicas divulgarán un Plan normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece 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 han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado».

Por mi parte, considero acertada la regulación de los aspectos relativos a los principios de buena regulación, a la planificación y evaluación normativa y a la participación ciudadana, aunque considero innecesaria la regulación de la iniciativa legislativa y de la publicidad de las normas ya que no aporta nada a la legislación anterior.

Asimismo, considero un error del legislador el haber mezclado la potestad reglamentaria con la potestad legislativa, ya que la primera responde a una potestad meramente administrativa mientras que la segunda es de origen constitucional.

Así pues, vamos a proceder a analizar cada uno de los aspectos recogidos en el título VI de la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas situándolos en su contexto normativo, considerando los precedentes y las normas de desarrollo, en su caso.

## **II. Iniciativa Legislativa**

Por iniciativa legislativa debe entenderse la capacidad que se otorga a determinadas personas o colectivos para iniciar el procedimiento legislativo.

Esta materia se regula en la Ley 39 /2015 de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 127, de la siguiente forma: «El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

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

Asimismo, el Gobierno de la Nación podrá aprobar reales decretos leyes y reales decretos legislativos en los términos previstos en la Constitución. Los respectivos órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas podrán aprobar normas equivalentes a aquellas en su ámbito territorial, de conformidad con lo establecido en la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía».

Como ya hemos indicado, se trata de la primera vez que esta materia se incluye en una Ley de Procedimiento Administrativo, pero no aporta nada a la regulación positiva española, ya que se limita a repetir los principios básicos de nuestra legislación y a efectuar remisiones normativas y además sólo se refiere a la iniciativa legislativa gubernamental, quedando fuera de la norma la iniciativa de los Grupos

Parlamentarios, la iniciativa legislativa popular y la iniciativa legislativa municipal.

Conforme a lo establecido en el artículo 87 de la Constitución, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado; las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley; una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, que en todo caso se exigirán al menos 500.000 firmas acreditadas.

Este esquema se ha mantenido en las Comunidades Autónomas, si bien en alguna de ellas se ha introducido la iniciativa legislativa municipal.

La iniciativa legislativa del Gobierno recibe el nombre de proyectos de ley, y, conforme a lo establecido en el artículo 89. 1 de la Constitución su tramitación es preferente frente a los otros tipos de iniciativas legislativas.

Formalmente, la Constitución indica que los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos (art. 88).

Estos antecedentes a los que se refiere la Constitución, se regulan en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en cuyo artículo 26 se regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, conforme a las siguientes normas:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.
2. Se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto, en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente

afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Podrá prescindirse del trámite de consulta previo previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o 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. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La consulta pública deberá realizarse de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberá proporcionarse un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo, una Memoria de Análisis de Impacto Normativo, que contendrá los siguientes apartados:
  - a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
  - b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y al de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las

normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará 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 estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con las prácticas de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia sobre el impacto a las pequeñas y medianas empresas.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

- 4. Cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, cumplidos los trámites anteriores, el titular o titulares de los departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites y, en particular sobre las

consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, y siempre que se hayan cumplimentado los trámites de carácter preceptivo, el Consejo de Ministros podrá prescindir de éste y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o del proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado según corresponda.

5. A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios e informes se consideren convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

Salvo que normativamente se establezca otra cosa, los informes preceptivos se emitirán en un plazo de diez días o de un mes cuando el informe se solicita a otra Administración o a un órgano u Organismo dotado de especial independencia o autonomía.

El centro directivo competente podrá solicitar motivadamente la emisión urgente de los informes, estudios o consultas solicitados, debiendo estos ser emitidos en un plazo no superior a la mitad de la duración de los indicados en el párrafo anterior.

En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios proponentes.

Asimismo, cuando lo propuesta normativa afectara a la organización de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de ser sometidas al órgano competente para promulgarlos. Si transcurridos 15 días desde la recepción de la solicitud de aprobación por parte del

citado Ministerio no se hubiera formulado ninguna objeción, se entenderá concedida la aprobación.

Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

6. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la 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 obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información públicas será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de 7 días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el 27.2. De ello deberá dejarse constancia en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo.

El trámite de audiencia e información público solo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria de análisis del Impacto Normativo. Asimismo, no será de aplicación a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas.

7. Se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación, y, en caso de proyectos de ley, su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refieren las letras b) y d) del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y su normativa de desarrollo.
9. El Ministerio 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 las nuevas 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 norma cuando fuere preceptivo.
  - e) El cumplimiento de las reglas y principios 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.
  - g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

Reglamentariamente se determinará la composición del órgano encargado de la realización de esta función así como su modo de intervención en el procedimiento.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.
11. Lo dispuesto en este artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos– leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

La tramitación urgente se regula en el artículo 27 de la citada Ley de Gobierno que indica que:

1. El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y reales decretos, en alguno de los siguientes casos:
  - a) Cuando fuere necesario para que la norma entre en vigor en el plazo exigido para la transposición de directivas comunitarias o el establecido en otras leyes o normas de Derecho de la Unión Europea.
  - b) Cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo que acompañe al proyecto mencionará la existencia del acuerdo de tramitación urgente, así como las circunstancias que le sirven de fundamento.

2. La tramitación por vía de urgencia implicará que:
  - a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en esta u otras

normas, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por él órgano competente; y si fuera el Consejo de Ministros, se recogerá en el acuerdo previsto en el apartado 1 de este artículo.

- b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.
- c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

Además de estos requisitos previos, hay otras normas sectoriales que también establecen la obligatoriedad de algunos informes, entre los que señalamos:

- a) Las Comunidades Autónomas deben ser oídas por el Gobierno antes de la aprobación de un proyecto de ley de armonización, según dispone el artículo 1 de la ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico.
- b) El Consejo General del Poder Judicial según el artículo 561 de la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, conforme a la reforma de la misma efectuada por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, debe informar los anteproyectos de ley en las siguientes materias: modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, determinación y modificaciones de las demarcaciones judiciales, así como de su capitalidad, fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces, magistrados, secretarios judiciales y personal que preste servicios en la administración de justicia; estatuto orgánico de jueces y magistrados, estatuto orgánico

de los secretarios<sup>1</sup> y del resto del personal al servicio de la administración de justicia; normas procesales o que afecten a aspectos jurídico– constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales, leyes penales y normas sobre régimen penitenciario y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales.

- c) El Consejo de Estado, además de su carácter general de supremo órgano consultivo del gobierno conforme al artículo 107 de la Constitución, debe ser consultado en Pleno en los anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo, así como cuando afecten a la organización competencia o funcionamiento del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. Igualmente debe ser consultada la Comisión Permanente de dicho Órgano en los anteproyectos de ley orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, según el artículo 22 de la citada Ley.
- d) El Consejo Superior de la Función Pública deberá informar los anteproyectos de ley referentes a los empleados públicos, conforme al artículo 6 a) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.
- e) La Comisión Nacional de Administración Local debe emitir informe sobre los proyectos de ley que afecten a la administración local, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local
- f) El Consejo Escolar del Estado, será consultado preceptivamente en las normas básicas que haya de dictar el Estado para el

---

1 Por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, que modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de junio, del Poder Judicial, los Secretarios pasan a denominarse Letrados de la Administración de Justicia.

desarrollo del artículo 27 de la Constitución española o para la ordenación del sistema educativo (artículo 32 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación).

- g) Los Consejos Generales de los Colegios Profesionales deben informar los proyectos de ley que se refieran a las profesiones respectivas (artículo 9.1.i de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales).
- h) El artículo 22.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo somete a informe previo del Consejo de Cooperación al Desarrollo los anteproyectos de ley que regulen materias concernientes a la cooperación para el desarrollo.
- i) El Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, en su artículo 2 a) por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, encomienda a este órgano emitir informe sobre los anteproyectos de ley con incidencia ambiental.
- j) La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, indica que debe acompañarse un informe del Consejo Nacional de la Discapacidad en las normas sobre esta materia.

En los diecisiete parlamentos autonómicos la iniciativa legislativa del poder ejecutivo se regula de forma similar a la establecida para el Congreso de los Diputados, siendo los Reglamentos y las respectivas leyes de desarrollo las que establecen los requisitos formales o documentos que deben incluir los proyectos de ley.

En el País Vasco se exige por el Reglamento de su Parlamento que el proyecto de ley vaya acompañado de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que conforme a la legislación sean preceptivos.

En Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana se prevé con carácter general un trámite de audiencia de los ciudadanos en la tramitación de los proyectos de ley, pero con carácter facultativo.<sup>2</sup>

En cuanto a la iniciativa legislativa de los grupos parlamentarios o de los diputados, el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados indica que las proposiciones de ley podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara o de un grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.

Respecto de los requisitos formales, se exigen menos que para los proyectos de ley, ya que el artículo 124 del citado Reglamento indica que las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas. En relación a dichos antecedentes, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado, será la Mesa de la Cámara la que determinará cuáles son dichos antecedentes, pero en ningún caso se puede considerar que se trate de remitir los mismos informes que se exigen para los proyectos de ley.

Una vez ejercitada la iniciativa, y dada la posición central que se reserva en la legislación española al gobierno frente al poder legislativo, se indica en el artículo 125.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados que, ejercitada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Transcurridos treinta días sin que el gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación si implicara aumento, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

---

<sup>2</sup> Art. 36.4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña; artículo 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y artículo 18.1 de la Ley 11/2008 de la Comunidad Valenciana.

Aquí se regula el que la doctrina denomina derecho de veto por parte del Gobierno frente a las proposiciones de ley, por este procedimiento se puede obstaculizar de una forma muy sencilla la actividad legislativa dimanante de iniciativas del poder legislativo, ya que, salvo leyes puramente declarativas, todas ellas suelen implicar algún tipo de coste a las arcas públicas.

En el artículo 108 del Reglamento del Senado se indica que podrán presentar proposiciones de ley veinticinco senadores o un grupo parlamentario.

En los aspectos formales se añade un requisito adicional respecto del Congreso de los Diputados, ya que además de la exposición de motivos (aquí denominada exposición justificativa) se exige la presentación de una Memoria en la que se evalúe su coste económico; en cambio no se habla de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella.

La tramitación es la siguiente: Presentada una proposición de ley, el Presidente del Senado dispondrá su inmediata publicación oficial, abriéndose acto seguido un plazo no superior a quince días en el que, con sujeción a los requisitos señalados anteriormente podrán presentarse otras proposiciones de ley, que deberán versar sustancialmente sobre el mismo objeto o materia que la presentada en primer lugar.

Concluido el plazo dispuesto por el Presidente, la proposición o proposiciones de ley presentadas se incluirán en el orden del día de alguna de las sesiones plenarias a efectos del trámite de su toma en consideración.

Cada una de las proposiciones de ley deberán ser debatidas en el mismo orden de presentación, para lo cual procederá su defensa por alguno de sus proponentes.

Las proposiciones de ley serán sometidas a votación en el mismo orden que resultaron debatidas. Aprobada una de ellas, el Presidente la remitirá al Congreso de los Diputados para su trámite en éste como tal proposición. Una vez que tenga entrada en el Congreso de los Diputados, será enviado al Gobierno para que se pronuncie en el mismo sentido que hemos visto para las proposiciones de ley del Congreso de

los Diputados. Las proposiciones de ley que se deban a la iniciativa de los Senadores deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y en su caso de una Memoria en la que se evalúe su coste económico.

La iniciativa para presentar proposiciones de ley en los Parlamentos Autonómicos las ejercen siempre los Diputados y los Grupos Parlamentarios, en este caso, con la simple firma de su portavoz.

Respecto de los diputados, la regla más común es que sean cinco los diputados firmantes de la iniciativa, aunque en algunos parlamentos se aumenta esta cifra hasta 12 como en Castilla y León, 11 en Andalucía y en las Cortes Valencianas, o se reduce, en la Asamblea Regional de Murcia son cuatro, en Navarra y Canarias un solo diputado puede presentar proposiciones de ley.

También está prevista la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Congreso de los Diputados.

Como desarrollo del artículo 87.2 de la Constitución, el artículo 127 del Reglamento del Congreso de los Diputados indica que las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto para el resto de las proposiciones de ley, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición de ley en el trámite de toma en consideración corresponderá a la delegación de aquella.

Dado que no se establece por ninguna ley de desarrollo requisitos formales adicionales en estas proposiciones de ley respecto de las que presentan los diputados o los grupos parlamentarios se exigirán los mismos requisitos que para éstas.

En cuanto al procedimiento para que desde el Parlamento Autonómico llegue la propuesta de ley al Congreso de los Diputados, se establece un procedimiento similar en los distintos Reglamentos de las Asambleas Legislativas autonómicas, así, en el artículo 191 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura se indica que la remisión

a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de ley se tramitará de acuerdo con lo previsto en este Reglamento para el procedimiento legislativo. Deberán ser aprobadas en votación final por el Pleno de la Asamblea y por mayoría absoluta. Si hay acuerdo de todos los grupos parlamentarios sobre los tres diputados que han de defender las proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados, serán nombrados por asentimiento. De no existir dicho acuerdo, cada diputado escribirá un nombre en la papeleta correspondiente. Resultarán elegidos los diputados que obtengan más votos. Si fuera preciso, la votación se repetirá entre los que hayan obtenido mayor número de votos.

La Iniciativa legislativa popular se regula en el artículo 87.3 de la Constitución y es objeto de desarrollo por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.<sup>3</sup>

Según su artículo 2, la iniciativa legislativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de ley suscritas por las firmas de, al menos 500.000 electores autenticadas y cuyo escrito deberá contener el texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con la expresión de los datos personales de todos ellos.

No se puede ejercer iniciativa legislativa popular sobre las materias que según la Constitución son propias de leyes orgánicas, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los artículos 131 y 134.1 de la Constitución (planificación económica y ley de presupuestos).

El procedimiento se iniciará mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados, a través de la Secretaría General del mismo, de la documentación exigida. Si la iniciativa se presentara fuera de los períodos de sesión parlamentaria, los plazos comenzarán a computarse en el periodo siguiente a la presentación de la documentación.

---

3 Reformada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo

La Mesa del Congreso de los Diputados revisará la documentación presentada y se pronunciará en el plazo de quince días sobre su admisibilidad, señalándose como causas para la inadmisión: que tenga por objeto alguna de las materias excluidas; que no se hayan cumplimentado los requisitos exigidos, no obstante si se tratase de un defecto subsanable se podrá subsanar en el plazo de un mes; que el texto verse sobre materias distintas entre sí y que no guarden la debida homogeneidad; la previa existencia en el Congreso o en el Senado de una propuesta o proposición de ley que verse sobre el mismo objeto de esta iniciativa y que se encuentre en el trámite de enmiendas u otro trámite más avanzado; que se trate de la reproducción de otra iniciativa legislativa popular de contenido igual o sustancialmente equivalente presentada durante la legislatura en curso.

La resolución de la Mesa del Congreso se notificará a la Comisión Promotora y se publicará. Contra este acuerdo, en el caso de no admitirse, se podrá presentar recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Admitida la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a la Junta Electoral Central, que garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, para el que se establece un plazo de nueve meses, que puede ser prorrogado tres meses más por causa de fuerza mayor. Si transcurrido el plazo no se han presentado las firmas, que puede efectuarse por firma electrónica, caducará la iniciativa.

La entrega de los pliegos para la recogida de firmas y la autenticación de las mismas se efectúa ante la Junta Electoral Central.

Una vez remitidos los pliegos a la Junta Electoral Central, esta procederá a su comprobación y recuento definitivos. Comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la presentación, la Junta Electoral Central elevará al Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de firmas válidas y procederá a destruir los pliegos de firmas que obren en su poder.

Recibida la notificación, la Mesa ordenará la publicación de la proposición, que deberá ser incluida en el orden del día del pleno en el plazo máximo de seis meses para su toma en consideración.

La tramitación parlamentaria se efectuará conforme a lo que se dispone en el Reglamento del Congreso de los Diputados para las proposiciones de ley. En todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular.

La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse éstas no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso, en ningún caso, la presentación de nueva certificación acreditativa de haberse recogido el número de firmas mínimo exigido.

El Estado resarcirá a la Comisión Promotora de los gastos realizados en la difusión de la proposición y la recogida de firmas cuando alcance su tramitación parlamentaria.

No cabe la presentación de iniciativas legislativas populares ante el Senado.

En todos los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se recoge la iniciativa legislativa popular, contemplada a su vez en los distintos Estatutos de Autonomía. Esta iniciativa es objeto de desarrollo por leyes autonómicas, que contemplan una tramitación similar a la señalada anteriormente para el Congreso de los Diputados, si bien es importante señalar que se tiende a disminuir el número de firmas a presentar para favorecer la participación ciudadana y en algunos casos, como en Andalucía, Galicia, Aragón, Islas Baleares e Islas Canarias, se contempla que el promotor de la iniciativa pueda intervenir ante el Pleno, en el trámite de la toma en consideración, para la defensa de su propuesta de ley. En las Cortes Valencianas la comisión promotora interviene en la comisión correspondiente.

En concreto, intervienen los promotores en Cataluña en el debate de totalidad y se regula la posibilidad de que hagan la intervención inicial en el debate final de la ley y puedan ser oídos en Comisión.

En Andalucía (art. 125) una vez tomada en consideración la iniciativa y acordado su comisión competente, el representante de la Comisión Promotora podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate y asistir tanto a las reuniones de la comisión donde se debata el dictamen de la proposición como en el debate final en el Pleno, teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que estos.

En cuanto a la iniciativa legislativa municipal, en el Congreso de los Diputados no se contempla la posibilidad de que los municipios puedan ejercer la iniciativa legislativa.

Sin embargo, esta situación sí se contempla en los Reglamentos de algunos Parlamentos Autonómicos, en algunos casos como Navarra, el País Vasco o las Islas Baleares, por razones históricas, y en otros casos como Extremadura, Madrid, o Murcia, entre otras, con el fin de aumentar la participación ciudadana en el poder legislativo.

Así, contemplan la iniciativa legislativa municipal los siguientes Parlamentos: Castilla-La Mancha, Madrid, Islas Canarias (en este caso la ejercen los Cabildos), Islas Baleares (la ejercen los Consejos Insulares y el Ayuntamiento de Palma de Mallorca), Murcia (Municipios y Comarcas), Andalucía, Asturias, País Vasco (la ejercen las Instituciones recogidas en el artículo 37 de su Estatuto de Autonomía), Castilla y León, Extremadura, Navarra, Cataluña (demarcaciones supramunicipales).

En las Islas Baleares se contempla que el Ayuntamiento de Palma de Mallorca tiene iniciativa para ejercer la potestad legislativa pero exclusivamente para la modificación de su Ley de Capitalidad.

El ejercicio de esta iniciativa legislativa, al igual que ocurre para la iniciativa legislativa popular, no se regula de forma exhaustiva, por los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, sino por leyes autonómicas de desarrollo. Así, por ejemplo, la Ley 9/1984 de la

Región de Murcia, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos y comarcas, en Navarra la Ley Foral 4/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa de los ayuntamientos, la Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña y la Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias.

Una vez presentado un proyecto de ley, la Mesa de la Cámara procederá a su análisis y admisión a trámite, en su caso, enviándose a los Grupos Parlamentarios para que presenten enmiendas si lo estimaran conveniente.

Por lo tanto, vamos a analizar la admisión a trámite del proyecto de ley por la Mesa de la Cámara.

Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.

La Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente.

Esta es la redacción que efectúa del trámite de admisión el Reglamento del Congreso de los Diputados en su artículo 109, que como podemos apreciar es muy escueta.

Sin embargo, en algunos Parlamentos Autonómicos se suele hacer una redacción más completa, determinando la forma de proceder de la Mesa de la Cámara ante la presentación de un proyecto de ley. Así, en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura en su artículo 157 se regula que corresponde al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura la iniciativa legislativa en forma de proyecto de ley.

Los proyectos de ley serán remitidos a la Cámara mediante un escrito dirigido al Presidente en el que se especifiquen la fecha del acuerdo del Consejo de Gobierno, el título de la iniciativa legislativa y la relación de los documentos que se acompañan, entre los que deberán incluirse, necesariamente, los siguientes: certificación de la Secretaría del Consejo de Gobierno del acuerdo aprobatorio del proyecto de ley que incluya el texto articulado, certificación acreditativa de que se han cumplido

todos los trámites previstos por la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad, documento original o copia autenticada de los informes preceptivos al proyecto de ley y antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre la iniciativa.

En el artículo 158 se indica que la Mesa calificará la iniciativa legislativa y la admitirá a trámite si reúne los requisitos señalados. Si faltara alguno de los documentos, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, deberá suspender la tramitación hasta que la Junta de Extremadura subsane la omisión o motive la exclusión de dicha documentación. De no cumplirse lo anterior en el plazo de diez días, la iniciativa se archivará sin más trámite.

Como vemos, en este caso sí se regula de forma muy detallada cómo debe proceder la Mesa de la Comisión ante la presentación de un proyecto de ley.

El trámite de admisión de la Mesa ha sido una de las cuestiones más polémicas y debatidas tanto por la doctrina como por el Tribunal Constitucional. Así, señala éste que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas Parlamentarias el control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control del ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento Parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio no esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. A la Mesa sólo le corresponde la verificación de la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria. Ello no impide necesariamente que el Reglamento Parlamentario extienda el examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales. Esta doctrina se encuentra en las Sentencias del Tribunal Constitucional 38/1999, 95/1994, 203/2001, 40/2003, entre otras. Sin embargo, esta doctrina no ha sido constante, ha habido una evolución. Hasta 1988 el Tribunal

Constitucional aplicó la doctrina de los *interna corporis* y no entraba a valorar los acuerdos de la Mesa; después admitió la posibilidad de rechazar los acuerdos por inconstitucionalidad manifiesta; a partir de 1995 consideró que sólo podían revisarse los aspectos formales, sin entrar a valorar el contenido.

### **III. Principios de buena regulación**

Se regulan en la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, , cuyo artículo 129 indica:

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las administraciones públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos o el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.
2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.
3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, 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, claro, integrado y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión, y, en

consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, estos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo normativo de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o al Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos subordinados o dependientes de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las administraciones públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en la exposición de motivos o preámbulo; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.
6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, gestión de los recursos públicos.
7. Cuando la iniciativa normativa afecte 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».

Algunas cuestiones de las que se regulan en esta Ley tienen su origen en la Constitución: el artículo 31 indica que el gasto público debe ejecutarse en base a los principios de eficiencia y economía; el artículo 103 se refiere a los principios de eficiencia y eficacia, el artículo 9.3 principio de seguridad jurídica y el 105 b) al principio de transparencia.

Estos principios se habían recogido anteriormente en protocolos de la OCDE, conforme a una práctica ya consolidada en los países anglosajones, principalmente Reino Unido y Estados Unidos, cuyo informe Mandelkern de 2001, recoge los principios de necesidad, proporcionalidad, subsidiariedad, transparencia, responsabilidad, accesibilidad y simplicidad, habiéndose incorporado ellos a la Ley 39, salvo los principios de subsidiariedad y simplicidad.

Asimismo estos principios se sitúan en el contexto del programa Better Regulation de la Unión Europea, iniciado mediante el libro blanco de la gobernanza de 2001 y que ha producido el Acuerdo Institucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016.

En España la primera regulación positiva de esta materia se hace en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Se introducen en esta Ley principios para conseguir la mejora de las leyes y de esta forma, que tengan una mayor legitimidad para la ciudadanía.

La crítica que se puede hacer, no obstante, es que no se han introducido mecanismos para exigir el cumplimiento de estos principios, tan sólo es una guía de uso para redactar de forma adecuada las leyes, por lo tanto, sólo de la implicación que los operadores jurídicos adopten para el cumplimiento de estos principios podrá determinarse el éxito o no de esta regulación.

Pasamos a analizar a continuación el contenido de los principios indicados:

En cuanto a los principios de eficacia y necesidad, el legislador no ha de limitarse a efectuar una justificación inconcreta o abstracta de la

necesidad de la ley o de las medidas que en la misma se contienen, ha de tratarse de una explicación pormenorizada y concreta, para que quede meridianamente claro que es necesaria la regulación que se introduce.

En relación al principio de proporcionalidad también hay que destacar el artículo 4.1 de la 40/2015, de uno de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que establece que las administraciones públicas que, en el ejercicio de sus respectivas competencias, establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán aplicar el principio de proporcionalidad y elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que, en ningún caso, se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Asimismo deberán evaluar periódicamente los efectos y resultados obtenidos.

Los principios de necesidad y proporcionalidad se han incorporado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición de la Directiva 206/123/ CE relativa a los servicios en el mercado interior.

Por el principio de seguridad jurídica se trata de conseguir que el ciudadano pueda conocer de forma clara y sistemática el contenido de la legislación, por lo que a partir de esta Ley sería de desear que desaparecieran prácticas tan habituales hasta hoy como las leyes omnibus, o el mantenimiento de leyes parcialmente derogadas.

Respecto del principio de transparencia cabe indicar que la Exposición de motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, indica que «sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Los países con mayores niveles en materia de transparencia cuentan con instituciones más fuertes.»

En cuanto al principio de eficiencia se trata de conseguir la reducción de cargas administrativas y la simplificación administrativa, aspecto ya recogido en el artículo 26.3 de la Ley de Gobierno. Las medidas en que se concreta la eliminación de cargas tiene su origen en la Directiva de Servicios 206/123/CE, en su artículo 13.

Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera suponen una remisión a lo que establece la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en cuyos artículos 3 y 4 se indica que la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos y demás actuaciones que afecten a los gastos o ingresos de los distintos sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se realizarán en un marco de estabilidad presupuestaria, coherente con la normativa europea. Se entenderá por estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas la situación de equilibrio o superávit estructural.

En su artículo 45 se indica que se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el período medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad. Para el cumplimiento del principio de sostenibilidad financiera las operaciones financieras se someterán al principio de prudencia financiera.

El Tribunal Constitucional, en cuanto a la validez de las normas por incumplimiento de alguno de estos principios de buena regulación tiene declarado en Sentencia 176/2011 que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa, doctrina que ratifica la establecida en las Sentencias 109/1987, de 29 de junio, 195/1996, de 28 de noviembre y la 226/1993, de 8 de julio que señala que el control jurisdiccional de la

ley nada tiene que ver con su depuración técnica, confirmada en la STC 195/1996, de 28 de noviembre .

Ahora bien queda excluido de esta doctrina el principio de seguridad jurídica que aparece en el artículo 9.3 de la Constitución, aunque interpretado por el Tribunal Constitucional de una forma no restrictiva ya que indica en las Sentencias de 18 de febrero de 2016, 182/1997, de 28 de octubre, 183/2014, de 6 de noviembre, 237/2012, de 13 de diciembre, STC 81/2015, de 30 de abril, que ha de tenerse en cuenta este principio pero no pretender que la legislación quede congelada permitiendo su renovación, incluso por la vía de urgencia y que tampoco es contrario a la seguridad jurídica el establecer el legislador conceptos jurídicos abiertos e indeterminados siempre que en la propia regulación se den herramientas suficientes para su interpretación y objetivización.

#### **IV. Planes y evaluación normativa**

En la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece la obligatoriedad de que las Administraciones Públicas realicen y publiquen un Plan normativo en base al cual se indican las normas que se tiene previsto llevar a cabo y, por otro lado, como el reverso, de esta obligación, se establece la evaluación *ex post*, es decir, que la Administración emita y publique un informe indicando si las normas aprobadas han cumplido con el objetivo que se proponían y las consecuencias que las mismas han tenido para las personas, las organizaciones y las instituciones.

La planificación se regula en el artículo 132 de la citada Ley 39/2015, que establece:

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.

2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente».

Esta cuestión se regula también en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, que indica que «el Gobierno debe aprobar anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figure en el Plan Anual Normativo, será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

El Plan Anual Normativo estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril.

Por Orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan».

También se regula esta cuestión en el artículo 7 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno referido a la publicidad activa, que regula que: «Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la

medida que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos.

Los anteproyectos de ley y los proyectos de ley cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicidad se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente la apertura de un trámite de audiencia pública.

Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

Los documentos que conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación».

El no cumplimiento de lo previsto en el Plan Anual Normativo hay que considerarlo como una vulneración de los principios de buen gobierno pero no afecta a la eficacia de la norma.

Con estas normas más que establecer una serie de obligaciones de ineludible cumplimiento se trata de instaurar en la cultura jurídica española los principios de la planificación normativa, extendida en los países anglosajones pero carente de precedentes en España.

De ahí que la regulación se realice de forma flexible, sin que se establezca la obligación de que sean aprobadas las normas incluidas en el Plan Normativo, ya que pueden ocurrir circunstancias sobrevenidas que aconseje su no aprobación o incluso hechos de carácter político o técnico hagan no oportuno que se lleven a cabo.

Se han publicado los siguientes planes Anuales normativos: Comunidad de Valencia, 17 de febrero de 2017, Región de Murcia,

Cantabria, 4 de enero de 2017, Castilla y León, en junio de 2016, Islas Baleares, 2 de enero de 2017, Asturias, 6 de marzo de 2017, Andalucía, 14 de febrero de 2017, La Rioja, Castilla La Mancha, Navarra, 10 de mayo de 2017, Comunidad de Madrid, 25 de abril de 2017.

En cuanto a la evaluación *ex post* de las normas se regula en el artículo 130 de la ley 39/2015 que señala que:

1. Las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperación para proporcionar el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica».

Se trata de regular en este artículo la evaluación *ex post* de las leyes aprobadas. Pero como evaluar todas las leyes vigentes sería una labor ingente la Ley50/1997 del Gobierno en su artículo 28 acota esta obligación a las normas contenidas en el plan normativo anual previamente aprobado, debiéndose presentar este informe el 30 de abril como fecha límite.

En cuanto al contenido de la evaluación el mismo artículo de la Ley de Gobierno señala que se analizará la eficacia de la norma, es decir, ver si se han conseguido los fines perseguidos con su aprobación, la eficiencia, determinando cuáles de las cargas administrativas establecidas pudieran no haber sido necesarias y la sostenibilidad jurídica de la norma.

El resultado de la evaluación será publicado.

El Real Decreto 386/2017 , de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, indica en su Exposición de Motivos que esta norma se aprueba en desarrollo del artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la disposición final tercera de la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que contempla la aprobación por el Gobierno de un Plan Normativo de carácter anual, que recogerá las iniciativas reglamentarias o legislativas que habrán de ser elevadas cada año al Consejo de Ministros para su aprobación.

La coordinación del Plan se encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, con objeto de asegurar la congruencia de todas las iniciativas que se tramiten y evitar sucesivas modificaciones de régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo. El Plan debe ser aprobado por el Consejo de Ministros antes del 30 de abril del año anterior a su vigencia y publicado en el Portal de la Transparencia.

Este Plan debe identificar las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y a las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

Con objeto de facilitar la necesaria participación de todos los departamentos ministeriales en el proceso de planificación y evaluación normativa, se constituye una junta interministerial, bajo la coordinación del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, constituidas por las personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas. Este órgano se denomina Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

El análisis de la aplicación de las normas, según el artículo 3 del Real Decreto contendrá el coste o ahorro presupuestario significativo para la Administración General del Estado, el incremento o reducción de cargas administrativas para los destinatarios de la norma que resulte

significativo por el volumen de población afectada o por incidir en sectores económicos o sociales prioritarios, incidencia relevante sobre los derechos y libertades constitucionales, conflictividad previsible con las Comunidades Autónomas, impacto sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma, efectos significativos sobre la unidad de mercado, la competencia, la competitividad o las pequeñas y medianas empresas, impacto relevante por razón de género e impacto relevante sobre la infancia, la adolescencia o sobre la familia.

Asimismo se determinará la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias o haberlo sido en menor grado; la sostenibilidad de la disposición, considerando los efectos de la norma no previstos directamente por ella que puedan llegar a comprometer su viabilidad futura y los resultados de la aplicación de la norma, en función del criterio por el que fue sometida a evaluación.

En el Informe de Evaluación Normativa se reflejará el grado de cumplimiento del Plan Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el Plan, las incluidas en anteriores informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido sus efectos, al menos en parte en el año que se evalúa, las conclusiones de análisis de la aplicación de las normas y, en su caso, recomendaciones específicas de modificación o derogación de normas.

Por Orden de de 28 de marzo se ha aprobado el modelo de documento de información de las iniciativas normativas para su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado.

La regulación de la Memoria es similar al establecido en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, aunque se amplía el contenido que debe ser contenido en ella.

## V. Publicidad de las normas

En el artículo 131 de la ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se indica que:

1. Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.

La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo Público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.

La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el Título Preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables».

Esta norma se puede dividir en dos partes:

La primera se refiere a la publicación en papel, que no aporta nada nuevo siguiendo las directrices marcadas por el artículo 9.3 y 91 de la Constitución y el artículo 2.1 del Código Civil.

La segunda se refiere a la publicación en formato electrónico en la que se ratifica la tendencia ya marcada por otra legislación anterior como la ya derogada Ley de Acceso Electrónico a los Servicios Públicos, y algunas normas que han ido incluso más allá como el Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero, de Ordenación del Boletín Oficial del Estado, modificado por el Real Decreto 385/2015, de 22 de mayo, en cuyo artículo 10.1 establece como única la publicación electrónica, señalando en su Artículo 13 que la publicación en papel tiene la única función de conservar ejemplares como garantía de autenticidad de

los contenidos para el caso de que pueda ocurrir algún problema con la edición electrónica. Esta solución se ha generalizado en todas las Comunidades Autónomas.

La entrada en vigor de las normas no se regula en esta Ley por lo que se mantienen vigente la regulación del artículo 2.1 del Código Civil, que indica que las leyes entran en vigor a los 20 días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa, y el artículo 23 de la Ley 50/97 de 27 de noviembre, del Gobierno que establece que:

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Lo previsto en este artículo no será de aplicación a los reales decretos leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo este hecho quedar debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

## **VI. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos**

En la ley 39/ 2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en su artículo 133 se establece que:

- «1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, 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 afectados por la futura norma acerca de:
  - a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.

- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
  - c) Los objetivos de la norma.
  - d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.
2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la 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. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos e intereses legítimos se vean afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.
  3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma o 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, concisos y reunir toda la información precisa para poderse pronunciar sobre la materia.
  4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen  
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, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad

reglamentaria por una administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquélla».

En este artículo se regula el procedimiento de participación «*ex ante*», es decir, antes de la aprobación del proyecto de ley.

Parte de un principio muy loable, el principio de participación, pero tiene un inconveniente que es que se permite que los ciudadanos participen en la elaboración del proyecto de norma pero no se crea una obligación por parte de la administración de contestar a las sugerencias o al menos que se exija que en el informe final antes de aprobar la ley se recojan los motivos por los que no se han atendido las sugerencias presentadas, ya que de lo contrario se puede convertir en un mero trámite vacío de contenido real. Incluso no se ha previsto la posibilidad de que de las consultas efectuadas se pueda obtener una respuesta de la ciudadanía que determine que no es necesaria la norma. En este caso, la Administración no está vinculada a esta opinión y puede seguir con la tramitación de la norma, aunque entiendo que deberían quedar justificadas en la memoria las razones que han impelido a la Administración a seguir adelante con su anteproyecto.

Aunque de forma un tanto confusa, se introducen en la Ley tres mecanismos distintos de consultar a la ciudadanía: la consulta propiamente dicha, que es de carácter genérico y dirigida a toda la sociedad, la audiencia pública que se circunscribe a aquellas personas o colectivos que se puedan ver directamente afectados por la norma y, por último, se puede recabar directamente, dirigiéndose a ellos de forma individualizada la opinión de aquellas personas o colectivos que considere la Administración que es necesario que sean escuchadas para mejorar la norma.

Por la Orden 1590/2016, de 3 de octubre, se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa a través de los portales web de los departamentos. En ella se indica que para el caso de optar por la consulta pública se incluirá un listado de las iniciativas para las que se encuentra abierto el trámite ofreciendo la siguiente información para cada una de ellas:

a) antecedentes de la norma, con breve referencia a los antecedentes normativos; b) problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma; c) necesidad y oportunidad de su aprobación; d) objetivos de la norma; e) posibles alternativas, regulatorias y no regulatorias.

Se ha aprobado en Andalucía el Acuerdo de 27 de diciembre de 2016 por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía.

Por este Acuerdo se crea un punto de acceso en el Portal de la Junta de Andalucía que debe figurar en lugar visible y de fácil acceso, identificado con la expresión «Participación pública en proyectos normativos», estará dividido en dos apartados, «Consulta pública previa» y «Audiencia e información pública».

En Castilla la Mancha el acuerdo de 28 de febrero de 2017 adopta medidas para habilitar la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla– La Mancha.

En este Portal se habilita un espacio único, accesible y fácilmente identificable, figurando como mínimo los antecedentes de la norma, los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa de la nueva norma, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias.

En Asturias existe el Acuerdo de 25 de enero del 2017 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

Por este Acuerdo se crea un punto de acceso en el Portal de Transparencia que debe figurar en lugar visible y de fácil acceso, identificado con la expresión «Participación pública en proyectos normativos», estará dividido en dos apartados, «Consulta pública previa» y «Audiencia e información pública».

En la Comunidad de Madrid se ha aprobado el Acuerdo de 31 de octubre de 2016 por el que se establecen instrucciones generales para

la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria de forma similar a lo señalado anteriormente.

En la fase parlamentaria, en cuanto a la participación social en el procedimiento legislativo, el Reglamento del Congreso sólo admite en su artículo 44.4 la posibilidad de que las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, recaben la comparecencia de otras personas competentes en la materia, aparte de los miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios públicos, a efectos de informar y asesorar a la Comisión. No prevé la comparecencia de personas u organizaciones representativas de grupos sociales afectados por la iniciativa legislativa.

En el Senado en el artículo 67 se prevé que las Comisiones podrán solicitar la presencia en general de otras personas, pero tampoco se ha utilizado para que comparezcan grupos sociales en el procedimiento legislativo.

En los Parlamentos Autonómicos la principal novedad que se introduce en alguno de ellos es que existe la posibilidad, a solicitud de los Grupos Parlamentarios, de que se celebre una fase anterior a la presentación de las enmiendas parciales y antes de celebrarse la ponencia, denominada fase de comparecencias por la cual se puede solicitar que acudan a la Comisión competente por razón de la materia aquellas personas representativas de intereses colectivos que se considera que puedan tener interés los Diputados en oírlos para tener en cuenta sus aportaciones a la hora de efectuar enmiendas parciales.

En concreto esta fase se celebra en la Asamblea de Extremadura, en el Parlamento de Andalucía, en la Junta General del Principado de Asturias, en el Parlamento de Cantabria, en las Cortes Valencianas y en el Parlamento de Cataluña.

La regulación en Extremadura es la siguiente: Celebrado el debate de totalidad los grupos parlamentarios dispondrán de un plazo de cinco días mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea para proponer la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las administraciones públicas.

Los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.

En Asturias son las Comisiones las que deciden, a través de sus Mesas o por la propia Comisión y se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión, en cuyo caso no será necesario acuerdo. (art. 67)

En Cataluña no se puede citar a personas individuales y sólo las proponen los grupos parlamentarios. Es preceptiva la audiencia a las entidades asociativas de los entes locales cuando la iniciativa les afecte directamente (art. 106).

Con la existencia de comparecencias se obtiene de una forma directa información sobre la realidad, refuerza la legitimidad de la ley, y produce mayor transparencia y pluralismo, fomentando la democracia participativa.

En las Cortes Valencianas se ha dado un paso más allá en este ámbito y se ha creado la Comisión Especial de Participación Ciudadana con el fin de aproximar las Cortes a la sociedad civil valenciana. En su seno se podrán analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas. Para ello, la Mesa está obligada a mandar a dicha Comisión todas las iniciativas legislativas presentadas por el Gobierno, por los diputados o por los grupos parlamentarios. También pueden comparecer en esta Comisión los alcaldes de la Comunidad Valenciana para ser oídos en aquellos temas de interés para sus municipios.

En Cataluña se pueden celebrar comparecencias por videoconferencia.

Cabe señalar que en el Parlamento Vasco y en las Cortes Valencianas se regula la posibilidad de participación ciudadana en el procedimiento legislativo por medios telemáticos o informáticos a través de sus respectivas páginas web.

Por último señalar que, en la Disposición final quinta de la Ley se establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley, se deberán adecuar a la misma las normas reguladoras estatales, autonómicas y locales de los distintos procedimientos normativos que sean incompatibles con lo previsto en ella.

## **VII. Bibliografía**

### ***Libros***

Arce Janáriz, A.: *El parlamento en los tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Editorial Thomson Aranzadi, 2004, 375 p.

Arce Janáriz, A.: *Teoría y práctica de la Junta General del Principado de Asturias*, Madu Ediciones, 2003, 189 p.

Biglino Campos, M. P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, 172 p.

De la Peña Rodríguez, L.: *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Editorial Comares, 1998, 522 p.

García-Escudero Márquez, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, 711 p.

Navarro Méndez, J. I., Aznar Vallejo, M.: *Cuestiones de derecho parlamentario canario*, Editorial Tirant lo Blanch, 2013, 307 p.

Sarmiento Méndez, X. A.: *Derecho parlamentario de Galicia*, Ediciones Xerais de Galicia, 2001, 311 p.

Tudela Aranda, J.: *El parlamento necesario. Parlamento y democracia lo9h en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008, 360 p.

### ***Capítulos de libros***

Aguiló i Lúcia, Ll.: «Ley y función legislativa en el Parlamento Autonómico», en VV. AA., *Los parlamentos autonómicos en tiempo de crisis*. Fundación Manuel Giménez Abad, 2015, pp. 75-87.

- Bar Cendón, A.: «Los parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en VV. AA., *Parlamento y justicia constitucional. IV jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, 1997, pp. 95-147.
- Calero del Olmo, M.G., Gutiérrez Delgado, J.M.: «La iniciativa legislativa del Gobierno», en VV. AA., *El Procedimiento legislativo*. Cortes Generales, 1994, pp. 245-270.
- García-Escudero Márquez, P.: «Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado», en VV. AA., *El Procedimiento legislativo*. Cortes Generales, 1994, pp. 481-520.
- García Mexía, P. L. : «El procedimiento legislativo». En: El reglamento parlamentario: propuestas de reforma. Santander: Parlamento de Cantabria, 2000, pp. 313-336.
- Redondo García, A. M.: «La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución», en VV. AA., *Parlamento y justicia constitucional. IV jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, 1997, pp. 379-397.
- Serra Cristóbal, R.: «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo autonómico», en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 173-208.
- Víboras Jiménez, J. A.: «La función legislativa en la jurisprudencia constitucional», en VV. AA., *Parlamento y justicia constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Editorial Aranzadi, 1997, pp. 483-515.
- Visiedo Mazón, F. J.: «El procedimiento legislativo en el trigésimo aniversario de la Constitución», en VV. AA., *La Constitución española de 1978 después de su trigésimo aniversario*. Editorial Tirant lo Blanch, 2010, pp. 307-343.
- Boix Palop, A.: «Comentarios al Título VI de la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», en VV. AA., *Comentarios a la Ley 39/2015, de uno de octubre, del Procedimiento Administrativo*

*Común de las Administraciones Públicas. El consultor de los ayuntamientos.* Editorial Wolters Kluwer.

### **Artículos de revistas**

- Biglino Campos, M. P.: «Veinticinco años de procedimiento legislativo», *Revista de derecho político*, 58-59, 2003-2004 (ejemplar dedicado a: Balance de la Constitución en su XXV aniversario), pp. 449-470.
- Carrasco Durán, M.: «La participación social en el procedimiento legislativo», *Revista de derecho político de la UNED*, 89, 2014, pp. 175-204.
- Fernández-Carnicero González, C. J.: «La naturaleza jurídico-política del procedimiento legislativo», *Las Cortes Generales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pp. 1161-1170.
- García Martínez, M. A.: «El procedimiento legislativo», Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- García Mexía, P. L.: «El procedimiento legislativo ante la crisis del parlamentarismo», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2, 1999, pp. 85-102.
- García-Escudero Márquez, P.: «La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, 59, 2003, pp. 141-218.
- García-Escudero Márquez, P.: «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma», *Revista española de derecho constitucional*, 74, 2005, pp. 213-260.
- García-Escudero Márquez, P.: «El procedimiento legislativo de las Cortes Generales: regulación, fases y tipos», *Teoría y realidad constitucional*, 16, UNED, 2005, pp. 211-239.
- García-Escudero Márquez, P.: «Consideraciones sobre el procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales», *Revista general de derecho constitucional*, 2, 2006, p. 4.

- Jiménez Aparicio, E.: «Las infracciones del procedimiento legislativo: algunos ejemplos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 3, 1989, pp. 143-197.
- Martínez Pujalte, A. L.: «Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 23, 2010, pp. 257-274.
- Presno Linera, M. A.: «La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 27, diciembre de 2012, pp. 85-121.
- Punset Blanco, R.: «La fase central del procedimiento legislativo», *Revista española de derecho constitucional*, 14, 1985 (Año 5), pp. 111-134.
- Razquín Lizarraga, M. M.: «El procedimiento legislativo del Estado y las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 38, 1994, Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, pp. 225-286.
- Sanz Pérez, A. L.: «El procedimiento legislativo en la jurisprudencia Constitucional: los antecedentes, los plazos y las enmiendas. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 136/2011», *Revista Aranzadi Doctrinal*, 4, julio 2011, pp. 77-87.
- Sanz Pérez, A. L.: «La forma en los Parlamentos Autonómicos: Procedimiento legislativo y técnica legislativa», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 18, 2002, pp. 13-70.
- Sanz Pérez, A. L.: «Apuntes sobre la técnica legislativa en España», *Asamblea, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, junio de 2012, pp. 11-35.
- Menéndez Alonso, J. M.: «La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 22 (sección opinión), Editorial Wolters Kluwer.
- Bejarano Lucas, J. M.: «La implementación de la planificación normativa y de la denominada "better regulation" en el ámbito municipal», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 21 (sección opinión), Editorial Wolters Kluwer.

- Prieto Romero, C.: «El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria», *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre de 2016.
- Montoro Chiner, M. J.: «La sociedad requiere normas útiles. El esfuerzo por mejorar la legislación tras la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. ¿Principios, reglas y directrices de técnica legislativa o núcleo esencial del procedimiento de elaboración de normas?», *Revista Española de Derecho Administrativo*, enero-marzo de 2017.
- García-Escudero Márquez, P.: «Iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (Leyes 39 y 40/2015)», *Revista Teoría y Realidad Constitucional de la UNED*, 38, 2016.
- Subirana de la Cruz, S.: «Iniciativa legislativa y potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», Editorial Aranzadi, enero de 2016, Guías prácticas.
- Díaz González, G. M.: «La reforma de las potestades normativas», *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, octubre de 2016.

### ***Normas y dictámenes***

- Constitución española de 1978.
- Código Civil.
- Reglamento del Congreso de los diputados de 10 de febrero de 1982.
- Reglamento del Senado. Texto refundido aprobado por la Mesa del Senado el 3 de mayo de 1994, modificado por reforma aprobada por el Pleno del Senado el 24 de octubre de 1995.
- Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentas a textos legislativos, de 12 de enero de 1983.
- Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, de 23 de septiembre de 1986.

Reglamento del Parlamento de Galicia con texto consolidado del 6 de agosto de 2015.

Reglamento de la Junta general del Principado de Asturias de 18 de julio de 1997.

Reglamento del Parlamento de Cantabria de 26 de marzo de 2007

Reglamento del Parlamento de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 8 de julio de 2011.

Reglamento del Parlamento de La Rioja de 18 de abril de 2001.

Reglamento de las Cortes de Castilla y León de 24 de febrero de 1990.

Reglamento de las Cortes de Aragón de 26 de junio de 1997.

Reglamento del Parlamento de Navarra de 8 de octubre de 2007.

Reglamento del Parlamento de Cataluña de 28 de julio de 2015 (texto refundido aprobado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces).

Reglamento de las Cortes Valencianas de 18 de diciembre de 2006.

Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares de 15 de marzo de 2011.

Reglamento del Parlamento de las Islas Canarias de 17 de abril de 1991.

Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 13 de junio de 2002.

Reglamento del Parlamento de Andalucía de 28 de septiembre de 2005

Reglamento de las Cortes de Castilla y la Mancha de 16 de octubre de 1997.

Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997.

Reglamento de la Asamblea de Extremadura de 19 de marzo de 2015.

Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa Popular.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente,

La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las directrices de técnica normativa.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio.

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera Guía metodológica para la realización y estructuración de la memoria de análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009.

Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la

Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

Orden PRA/286/2017, de 28 de marzo, por la que se aprueba el modelo de documento de información de las iniciativas normativas para su inclusión en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado.

Decreto 148/1986, de 9 de octubre, del Gobierno de Canarias, de aprobación de las normas sobre determinados aspectos formales de las comunicaciones y resoluciones administrativas.

Manual de Elaboración de las normas de la Generalidad de Cataluña.

Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general de 2 de junio de 1992, del gobierno del Principado de Asturias.

Orden del Gobierno del País Vasco, de 6 de abril de 1993, por la que se establecen las Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones.

Directrices del Gobierno de las Islas Baleares sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, de 29 de diciembre de 2000.

Instrucciones sobre el procedimiento de elaboración y tramitación de proyectos normativos del gobierno de Aragón.

Decreto 24/2009, de 13 de febrero, de la Generalidad Valenciana sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos.

Ley 9/1984 de la Región de Murcia, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos y comarcas.

Ley Foral Navarra 4/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa de los ayuntamientos.

Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña.

Ley 14/1990, de 26 de julio, de régimen jurídico de las administraciones públicas de Canarias.

Acuerdo de 25 de abril de 2017, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2018.

Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 10 de mayo de 2107, por el que se aprueba el Plan Anual normativo para el año 2017.

Plan Normativo Anual del Gobierno de La Rioja para el año 2017.

Plan Anual Normativo de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha para el año 2017.

Acuerdo de 14 de febrero de 2107, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para el año 2017.

Acuerdo de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias por el que se aprueba el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2017.

Plan anual Normativo del Gobierno de las Islas Baleares para el año 2017, última actualización el 2 de enero de 2017.

Plan anual Normativo de la Junta de Castilla y León para el período junio de 2016 a junio de 2017.

Resolución de 4 de enero de 2017, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2016, por el que se aprueba el Plan Normativo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria para 2017.

Plan anual Normativo de la Región de Murcia.

Plan anual Normativo de la Generalitat Valenciana, actualizado a abril de 2017.

Acuerdo de 31 de octubre de 2016 del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/19997, de 27 de noviembre del Gobierno.

Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias.

Acuerdo de 28 de febrero de 2017, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla– La Mancha, por el que se adoptan medidas para habilitar la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla– La Mancha.

Acuerdo de 27 de diciembre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se adoptan medidas para habilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración normativa a través del portal de la Junta de Andalucía.

Dictamen del Consejo de Estado 275/2015.

