

# CURSO DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES

Unidad Didáctica 1

## 1. Introducción

Siguiendo a Alberto Castells, podríamos definir la *Técnica Legislativa* como el arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la *Técnica legislativa* se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan la Ley durante su proceso.

La *Técnica Legislativa* no goza de regulación constitucional o legal, no existe un precepto que defina qué significa y cómo respetarla. Sólo a través de su vinculación con la seguridad jurídica se puede llegar a comprender el valor que tiene.

El apartado 3 del artículo 9 de la Constitución Española (en adelante CE) enuncia una serie de principios esenciales por los que se rige nuestro ordenamiento jurídico. Así, el referido artículo consagra el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La seguridad jurídica implica, de acuerdo con el Tribunal Constitucional (*veg.* Sentencias 104/2000 y 37/2012):

1. Certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados.

La existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho, de diversos centros de producción normativa, tanto internos como externos, y la ágil evolución de la actual realidad social están en el origen de la existencia de «un mundo de leyes desbocadas».

En efecto, ante una cantidad ingente de normas resulta harto complicado el conocimiento de las realmente vigentes en un momento determinado, tanto por parte del ciudadano que debe cumplirlas como por parte del jurista que debe aplicarlas; jurista al que se le ha obstaculizado la tarea porque, antes de realizar su labor propia que es la de interpretación, debe realizar previamente un enorme esfuerzo de búsqueda de la norma aplicable. Es más: la diversidad de centros de producción normativa (Unión Europea, Estado central, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos) también dificulta la tarea de los operadores jurídicos puesto que los mismos se encuentran en ocasiones ante el problema de articular de manera correcta el sistema de prelación de fuentes a efectos de tratar de determinar el Derecho aplicable. Así actualmente está en boga la polémica sobre la legislación aplicable en el supuesto de que el Estado dicte normativa básica incompatible con la normativa autonómica anterior y su posible efecto de desplazamiento de la normativa autonómica. Este debate cobró especial importancia en relación con la materia que estamos tratando, a raíz de la regulación, por primera vez, con carácter básico del procedimiento de elaboración de las normas por parte de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En relación con este punto pongo a vuestra disposición el Dictamen del Consejo Consultivo de las Illes Balears núm. 19/2017 que trata sobre este tema y la jurisprudencia al respecto por si tenéis interés y queréis profundizar en este tema. (Recursos 7, 8 y 9)

Recordad que respecto a este carácter básico de los preceptos de la Ley 39/2015 que regulan el procedimiento de elaboración de normas,

recientemente ha recaído la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, de 24 de mayo (Recurso 12), en relación al Recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 39/2015, que declara inaplicables determinados preceptos a las comunidades autónomas, en algunos casos los declara únicamente inaplicables a la iniciativa legislativa (sí aplicables, por tanto, a la elaboración de normas reglamentarias), sentencia que también pongo a vuestra disposición y que iremos comentando a lo largo de estas unidades.

2. Expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho. El Auto del TC 71/2003, de 26 de febrero, el cual indica lo siguiente: *“hay que considerar que dicho principio también implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, F. 4).(...)”*;

Así, en la STC 83/2005 puede leerse que la seguridad jurídica ha de entenderse como «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cual ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» y en la STC 273/2000 afirma el Tribunal que dicho principio «protege la confianza de los ciudadanos, que ajustan su conducta económica a la legislación vigente, frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles (...)».

Ahora bien, la estabilidad y la consiguiente confianza de los ciudadanos en el ordenamiento jurídico no puede conllevar la inamovilidad de este, debiendo adaptarse a la realidad social. El principio de seguridad jurídica afirma el Tribunal Constitucional, «no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso

3. Claridad del legislador sin confusión normativa, es decir, la claridad de las normas en su redacción y desde el punto de vista de la técnica de su elaboración. Así, en la STC 46/1990 el Tribunal considera que el autor de la norma ha infringido el principio de seguridad jurídica «al generar una situación de incertidumbre jurídica» (...). La exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a que es Derecho y no (...)».

Ahora bien, las leyes, las normas jurídicas, sólo cobran sentido en relación con el resto de leyes o normas que forman parte del ordenamiento jurídico en el cual todas se integran. Como ha manifestado en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional «cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado». Es por ello por lo que, precisamente, la técnica legislativa no sólo debe elaborar reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad de las leyes individualmente consideradas, sino que también debe formular reglas o directrices encaminadas a mejorar la calidad del ordenamiento jurídico en su conjunto, es decir, debe formular reglas que redunden en beneficio de una buena estructura y coherencia del ordenamiento jurídico. Como con razón ha señalado Sainz Moreno, la técnica normativa ha tenido que superar su concepción originaria de arte de redactar bien los preceptos jurídicos puesto que la causa de muchos problemas que tal redacción plantea se encuentra justamente en el sistema en el cual la norma se integra.

En definitiva, se pone así de manifiesto, que la finalidad esencial de la técnica legislativa es evitar la confusión normativa, la no cognoscibilidad del Derecho, por parte de aquellos que deben cumplirlo y por parte de aquellos que deben aplicarlo. Según el Tribunal Constitucional en la sentencia 46/1990, el objeto de la Técnica Legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo a la seguridad jurídica.

En esta unidad analizaremos las diferentes manifestaciones de las normas con rango de ley, tanto en el ámbito estatal como autonómico, concretando en el ámbito autonómico su tramitación. Hablaremos de la iniciativa legislativa que da lugar a los proyectos y las proposiciones de ley, de la legislación delegada y de los decretos leyes (de manera conjunta para el ámbito estatal como autonómico ya que la regulación es prácticamente idéntica) para posteriormente centrarnos en la elaboración de los proyectos de ley, la tramitación parlamentaria y su publicación.

## **2. Potestad legislativa en el ámbito estatal**

La Constitución atribuye la potestad legislativa a las Cortes Generales, a las que otorga capacidad para dictar leyes, normas superiores del ordenamiento, única y directamente infra ordenadas a la Constitución.

La complejidad de los Estados contemporáneos ha producido el efecto de que existan diferentes tipos de normas con forma de ley. Así por ejemplo en el ordenamiento español existen junto a la ley ordinaria (en el sentido de ley normal o habitual) la llamada ley orgánica u otras como son la ley de bases, la ley-marco o la ley de armonización (estas dos últimas, consecuencia del Estado autonómico). A veces las reservas materiales efectuadas a favor de una tipología (por ejemplo, la ley que regule el régimen electoral general tiene que ser ley orgánica) va acompañada de la existencia de un procedimiento aprobatorio específico (por ejemplo, en

el caso de la ley orgánica, votación de conjunto por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados).

**La iniciativa legislativa en el ámbito estatal** corresponde, de acuerdo con el artículo 87 de la Constitución Española al Gobierno<sup>1</sup> a través de los proyectos de Ley, al Congreso y al Senado, mediante proposiciones de ley, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, es decir:

En el Congreso, de acuerdo con su Reglamento aprobado el 10 de febrero de 1982, podrán ser adoptadas a iniciativa de un diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara y de un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

En el Senado, de acuerdo con su Reglamento de 3 de mayo de 1994, las iniciativas deberán ir suscritas por un Grupo parlamentario o veinticinco Senadores.

### Iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas

Así mismo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup> podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley<sup>3</sup> o remitir a la

---

<sup>1</sup> Ver el artículo 127 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. (Recurso 6)

<sup>2</sup> Aunque la Constitución sólo se refiere a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, aprobados por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, han atribuido a la correspondiente Asamblea y en su respectivo artículo 13, la facultad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

<sup>3</sup> En el primer caso no estamos propiamente ante un supuesto de iniciativa legislativa, sino ante una manifestación concreta del derecho de petición. Si el Gobierno acepta la propuesta de la Asamblea, ésta no tiene más participación en la tramitación del

Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

El desarrollo legislativo de esta potestad se encuentra, por un lado, en los respectivos Estatutos de Autonomía (artículos 50.2 y 50.3 del EAI, como funciones del Parlamento y artículo 194<sup>4</sup> del Reglamento del Parlamento → Recurso 2) y por otro, en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 126 que dispone 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 la prevista para las proposiciones de ley del Congreso, con la única especialidad de que su defensa en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de la correspondiente Asamblea legislativa.)

### Iniciativa Popular

Y finalmente la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo<sup>5</sup>, regula las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de

---

proyecto, que sigue los pasos de cualquier iniciativa gubernamental. En el segundo supuesto, en cambio, sí nos encontramos ante una verdadera iniciativa legislativa.

<sup>4</sup> El artículo 194 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares establece que la iniciativa corresponderá a un diputado con la firma otros cuatro miembros de la cámara o a un grupo parlamentario con la sola firma de la persona que sea portavoz y votación por el pleno por mayoría absoluta. Los trámites a seguir en el Parlamento de las Islas Baleares serán los previstos en el Reglamento para las proposiciones de ley. La votación en el Pleno será pública, en los términos previstos al artículo 92 del reglamento. La aprobación exigirá la mayoría absoluta de la cámara. El presidente o la presidenta del Parlamento de las Islas Baleares dará traslado del acuerdo adoptado por el Pleno, en el plazo máximo de veinte días, al Gobierno del Estado o a Mesa del Congreso de los Diputados, según los casos.

<sup>5</sup> Modificada por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo y recientemente su artículo 13 por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, sobre financiación de partidos políticos.

proposiciones de ley. La Constitución exige en todo caso no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procede dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

## **Tramitación**

El procedimiento para la aprobación de las leyes estatales se encuentra regulado en el título V del Reglamento del Congreso (artículos 108 a 150) y en el Título IV del Reglamento del Senado (concretamente artículos 104 a 136 y 141 a 143 y, finalmente los artículos 148 a 151 que constituyen el capítulo tercero dedicado al procedimiento presupuestario)<sup>6</sup>

Ahora bien, junto a estas normas primarias la Constitución recoge una tipología de normas a las que, aun careciendo de la forma de ley (es decir no proviniendo de los parlamentos y no siendo sancionadas, promulgadas y publicadas como ley) se les dota por las Constituciones, sin embargo, de fuerza o valor de ley, que son los decretos legislativos y los decretos leyes<sup>7</sup>.

## **3. Decretos Legislativos y Decretos leyes en el ámbito estatal y autonómico**

### **3.1 Decretos Legislativos**

El ejercicio de la delegación legislativa está previsto en el artículo 82 de la Constitución, y en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de las Illes

---

<sup>6</sup> La Sección cuarta trata "De la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial" (arts. 137 a 140) y la última sección del capítulo segundo, la séptima, que trata de los Tratados y Convenios Internacionales (arts. 144 a 147)

<sup>7</sup> Ver el artículo 127 de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas

Balears el cuál dispone que el Parlamento podrá delegar en el Gobierno de la Comunidad Autónoma la potestad de dictar normas con rango de ley, en los mismos términos y supuestos de delegación previstos en la Constitución. No podrán ser objeto de delegación la aprobación de las leyes que necesitan, para ser aprobadas, una mayoría especial.

El artículo 82 de la Constitución dispone que las Cortes Generales podrán delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas no reservadas a ley orgánica. Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos.

Cuando una proposición de ley o una enmienda fuere contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. En tal supuesto, podrá presentarse una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley de delegación.

#### 3.1.1 Límites:

- Debe otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio.
- La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente.
- No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado.
- Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.
- Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control.

### 3.1.2 Formas de delegación:

1. Cuando el objeto de la delegación sea la formación de textos articulados deberá otorgarse mediante una ley de bases que delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio. Las leyes de bases no podrán en ningún caso:

- a) Autorizar la modificación de la propia ley de bases.
- b) Facultar para dictar normas con carácter retroactivo.

2. Cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo mediante una ley ordinaria. La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando si se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.

Los efectos de la aprobación y publicación del Decreto Legislativo se concretan en la extinción automática de la delegación y la incorporación del texto articulado o refundido al sistema normativo, dotado de fuerza de ley, si bien su validez estará condicionada a la observancia de los límites de la delegación.

En todo caso una vez aprobado el Real Decreto Legislativo en el caso del Estado o Decreto Legislativo, en el caso de la Comunidad Autónoma, se tiene que comunicar, respectivamente, al Congreso (artículos 152 y 153 del Reglamento del Congreso<sup>8</sup>) y al Parlamento (155 y 156 del Reglamento del Parlamento).

---

<sup>8</sup> **Artículo 153**

1. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.6, de la Constitución, las leyes de delegación establecieren que el control adicional de la legislación delegada se realice por el Congreso de los Diputados, se procederá conforme a lo establecido en el presente artículo.

3.1.3 Por lo que respecta a su elaboración, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el artículo 44 de la Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears (Recurso13), establece que en los casos previstos en el artículo 48 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno puede dictar normas con rango de ley que reciben el nombre de decretos legislativos. La elaboración de los decretos legislativos se lleva a cabo de acuerdo con el procedimiento establecido en el título IV de la Ley. Por tanto, a diferencia de lo previsto en el artículo 37 de la derogada Ley 4/2001, no se exigiría el informe jurídico que sí requieren actualmente las normas reglamentarias. Por su parte, y de acuerdo con el artículo 18.6 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consejo Consultivo de las Illes Balears, se exige informe preceptivo del Consejo Consultivo.

3.1.4 Por lo que se refiere al control jurisdiccional de los Decretos Legislativos, la tesis doctrinal mayoritaria afirma indiscutiblemente la posibilidad de revisión jurisdiccional del ultra vires de los Decretos Legislativos, pues, en tal caso, los preceptos que hayan incurrido en exceso no tienen naturaleza de Ley, ya que el contenido de la norma delegada no queda cubierto por la ley de delegación y el Decreto no puede darse a sí mismo un rango que no le corresponde. Como consecuencia, los tribunales ordinarios han de enjuiciar los Decretos Legislativos para apreciar si se ajustan o no a la delegación y, en aquello que no se ajusten, procederán por sí **mismos a su inaplicación**. Sin

---

2. Si dentro del mes siguiente a la publicación del texto articulado o refundido, ningún Diputado o Grupo Parlamentario formulara objeciones, se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación legislativa.

3. Si dentro del referido plazo se formulara algún reparo al uso de la delegación en escrito dirigido a la Mesa del Congreso, ésta lo remitirá a la correspondiente Comisión de la Cámara, que deberá emitir dictamen al respecto en el plazo que al efecto se señale.

4. El dictamen será debatido en el Pleno de la Cámara con arreglo a las normas generales del procedimiento legislativo.

5. Los efectos jurídicos del control serán los previstos en la ley de delegación.

perjuicio de este control por la jurisdicción ordinaria, los Decretos Legislativos están sujetos también al control del Tribunal Constitucional, tal como señaló en su momento la STC 51/1982, de 18 de julio y reitera la STC 47/1984, de 4 de abril. En ocasiones, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha llegado a rechazar la admisión de una cuestión de inconstitucionalidad contra un Decreto Legislativo por entender que el exceso sobre la delegación era materia controlable por la jurisdicción ordinaria y no por el Tribunal Constitucional (ATC 69/1983, de 17 de febrero). En todo caso, es doctrina asentada del Tribunal Constitucional que el control que realiza la jurisdicción ordinaria de la legislación delegada que ha incurrido en exceso de delegación es un control absoluto. Ello significa que, una vez que el órgano jurisdiccional ha determinado que se ha incurrido en ultra vires, no es preciso que el Tribunal Constitucional confirme que se ha producido una pérdida del rango legislativo por parte de la norma en cuestión. La resolución judicial ordinaria es en sí misma suficiente para que el Decreto Legislativo adquiera rango reglamentario (así, STC 166/2007, de 4 de julio).

Más allá de esta doctrina inicial del Tribunal Constitucional, el debate se aclara de manera sustancial desde el momento en que el artículo 1.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa afirma que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con los Decretos Legislativos cuando excedan los límites de la delegación, acogiendo así la línea interpretativa que sostiene la degradación de rango de los Decretos Legislativos que excedan los límites de la Ley de delegación.

### **3.2. Decretos Leyes**

Finalmente, el artículo 86 de la Constitución, prevé que el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos- leyes y que

no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I (artículo 10 al 55), al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma, se prevé la posibilidad de que el Gobierno balear dicte decretos leyes, con la reforma operada por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, en el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Así el artículo 49 del Estatuto de Autonomía prevé que en caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de Decretos leyes que no podrán afectar a los derechos establecidos en el Estatuto de Autonomía, a las materias objeto de leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, a los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma, a la reforma del Estatuto, al régimen electoral ni al ordenamiento de las instituciones básicas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

La constitución en relación con su tramitación posterior a la aprobación de los mismos dispone que los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario. Durante el plazo establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. El EAIB se manifiesta en términos similares respecto a la intervención del Parlamento Balear (apartados 2 y 3 del artículo 49). Por su parte, la nueva ley del Gobierno establece en su artículo 45 que en los casos y con las limitaciones previstos en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno puede dictar medidas legislativas en

forma de decretos ley, que quedarán derogados si en el plazo improrrogable de los treinta días subsiguientes a su promulgación no son convalidados expresamente por el Parlamento después de un debate y de una votación de totalidad y, asimismo, en el apartado 2 del artículo 53 con el que se inicia el capítulo relativo al procedimiento de elaboración normativa excluye a los decretos leyes de dicho procedimiento.

### 3.2.1 Tramitación

La declaración de la "provisionalidad" de los decretos-leyes se completa con una doble intervención parlamentaria: para su convalidación o derogación, por el Congreso de los Diputados (86.2 CE) y la posibilidad de su tramitación como proyecto de ley (86.3 CE). El trámite de convalidación corresponde exclusivamente al Congreso de los Diputados sin intervención del Senado. Se trata de una ratificación del decreto-ley para que deje de ser una norma provisional. De este trámite nos interesa destacar:

a) El sujeto es el Pleno del Congreso de los Diputados. Sólo en el supuesto de que la Cámara estuviera disuelta o hubiera expirado su mandato, correspondería a la Diputación Permanente (78.2 CE, 57. 1ª RC). Por el contrario, en caso de promulgación de un decreto-ley cuyo plazo de convalidación concluya fuera del periodo de sesiones, el Pleno del Congreso habrá de ser convocado en sesión extraordinaria. En este sentido ha de entenderse la referencia a que el Congreso "no estuviere reunido" del artículo 86.2.

b) El plazo que el artículo 86.2 CE fija para la convalidación es el de los treinta días siguientes a su promulgación (aunque este plazo deja sin sentido el adverbio inmediatamente que aparece previamente en el precepto). La segunda parte del apartado aclara que el pronunciamiento

expreso del Congreso sobre la convalidación o derogación debe tener lugar dentro de dicho plazo.

La referencia a la promulgación contenida en este artículo y reiterada por el artículo 151.1 RC ha sido interpretada por la práctica parlamentaria computando dicho plazo a partir de la publicación del decreto-ley en el Boletín Oficial del Estado. Este plazo, improrrogable, se computa, conforme al artículo 90.1 RC, en días hábiles, pero no se excluyen del cómputo los períodos entre sesiones (como dispone en general el artículo 90.2), puesto que la Constitución impone la convocatoria del Congreso de los Diputados si éste no estuviera reunido.

c) El procedimiento para la convalidación está regulado por el artículo 151 RC. Siguiendo la declaración del artículo 86.2 CE de que "los decretos-leyes deberán ser sometidos inmediatamente a debate y votación de totalidad al (sic) Congreso de los Diputados" y de que... "El Congreso de los Diputados habrá de pronunciarse... sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario". El Reglamento establece:

- la inclusión en el orden del día de un decreto-ley podrá hacerse tan pronto como hubiera sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado.
- el debate comienza con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que han obligado a la promulgación del decreto-ley.
- el debate subsiguiente se realiza conforme a lo establecido para los debates de totalidad en el artículo 74.2 RC, con turnos a favor y en contra de quince minutos de duración, seguidos de la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios en intervenciones que no excedan de diez minutos.

- concluido el debate, se procede a la votación de la convalidación del decreto-ley, entendiéndose los votos afirmativos a favor de aquélla y los negativos favorables a la derogación (151.3 RC). El acuerdo se alcanza por mayoría simple y se reduce a un sí o no sobre la totalidad del decreto-ley, sin que quepa introducir modificaciones en el mismo.

- a continuación, el presidente pregunta si algún grupo parlamentario desea que el decreto-ley se tramite como proyecto de ley, en cuyo caso la solicitud se somete a decisión de la Cámara (151.4 RC), asimismo por mayoría simple.

- el acuerdo de convalidación o derogación se publica en el Boletín Oficial del Estado (151.6 RC).

d) El resultado de la intervención del Congreso puede ser:

- la convalidación del decreto-ley, que deja de ser una norma provisional y se integra plenamente en el ordenamiento, aunque conserva la misma denominación: la convalidación no altera la naturaleza del decreto-ley, pues si bien cede su carácter de provisionalidad, sigue siendo una norma o un acto con fuerza de ley, no una ley (SSTC 29/1982, 111/1983).

- la derogación del decreto-ley, que para algún autor no es tal, sino el vencimiento de la condición resolutoria a que está sujeto el decreto-ley desde su aprobación. En todo caso, el resultado negativo en la votación de convalidación produce la inmediata cesación de los efectos del decreto-ley y su desaparición del ordenamiento, pero no la anulación de los efectos producidos durante su vigencia. Sólo constan dos precedentes en este sentido en nuestra historia constitucional, el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/1979, adoptado por la Diputación

Permanente del Congreso de los Diputados el 6 de febrero de 1979 (Diario de sesiones nº 21, de 6 de febrero de 1979. BOE 23-2-79) y el "acuerdo sobre derogación" del Real Decreto Ley 1/2006, de 20 de enero, por el que se modifican los tipos impositivos del impuesto sobre las labores del tabaco, adoptado por el Pleno del Congreso de los diputados en su sesión del día 9 de febrero de 2006 (Diario de sesiones nº 148, de 9 de febrero de 2006. BOE 11-02-06).

- el acuerdo de tramitación como proyecto de ley, que sólo puede afectar, conforme al artículo 151.4 RC a los decretos-leyes convalidados y que examinamos a continuación.

### 3.2.2 Tramitación como proyecto de ley en el Estado

El artículo 86.3 CE dispone que "durante el plazo (30 días) establecido en el apartado anterior, las Cortes podrán tramitar (los decretos-leyes) como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Dado el rigor de este plazo para aprobar una ley en este tiempo, el Tribunal Constitucional ha considerado viable utilizar la primera técnica (ratificación) y luego, inmediatamente, si el pronunciamiento del Congreso es favorable, tramitar el Decreto ley ya convalidado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, y así lo establece el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso.

De esta forma, se permite al Congreso (que ha visto limitada su capacidad de respuesta frente al decreto-ley a su convalidación o derogación) adaptar la regulación en él contenida a sus deseos, haciendo uso de su potestad legislativa ordinaria para introducir las modificaciones que considere oportunas en la regulación definitiva.

a) La primera observación a realizar en cuanto a esta tramitación afecta al sujeto de la misma. Si el Congreso es la única Cámara facultada para la

convalidación de los decretos-leyes y también para la decisión inicial para la tramitación como proyecto de ley, la tramitación ulterior corresponde a las dos Cámaras ("las Cortes") en uso de la capacidad colegisladora que les atribuye el artículo 66.2 de la Constitución.

Es importante señalar que, en el ejercicio de su función legislativa, las Cámaras actúan a través de sus Plenos y Comisiones (75 CE).

b) Producido dicho acuerdo, la tramitación se realiza en los plazos establecidos con carácter general en los Reglamentos para los proyectos declarados urgentes.

c) Además de esta especialidad, el artículo 151.4 RC recoge otra, derivada de que existe un acuerdo inicial del Congreso favorable a la tramitación: no son admisibles las enmiendas de totalidad de devolución. Sí lo son, por tanto, las de texto alternativo.

d) Ninguna otra especialidad diferencia la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley de los proyectos de ley declarados urgentes.

3.2.3 El control del Tribunal Constitucional, como indica la STC 29/1982, procede de la competencia que le atribuyen los artículos 161.1.a CE y 27.2.d LOTC, debiendo resolver en base a criterios estrictamente jurídico-constitucionales cimentados sobre la necesidad de determinar, de una parte, si se han respetado o no los requisitos exigidos en la Constitución para que el Gobierno pueda ejercitar la potestad normativa excepcional de dictar decreto-ley, y de otra, si del contenido material de la norma se deriva o no una violación de la Constitución.

El Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de controlar:

- el decreto-ley no convalidado, porque pudo surtir efectos importantes durante su vigencia.

- el decreto-ley convalidado, en la medida en que el acuerdo del Congreso no sirve para sanar los excesos en que el Gobierno pudiera haber incurrido (STC 6/1983).

- el decreto-ley sustituido por una ley posterior, de la que tiene existencia separada y puede tener contenido diverso, no resultando sanado el decreto-ley de sus excesos por convertirse en ley: no se trata de una ley de indemnidad.

3.2.4 En la Comunidad Autónoma el debate y la votación sobre la convalidación o la derogación de un decreto ley (artículo 157 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears) se tienen que hacer en el Pleno del Parlamento o en la Diputación Permanente en el plazo improrrogable de 30 días subsiguientes a su promulgación, de acuerdo con el que dispone el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares.

En todo caso, la incorporación de un decreto ley en el orden del día de una sesión para su debate y votación podrá hacerse cuando este se haya publicado en el *Boletín Oficial de las Islas Baleares*.

El debate se iniciará con la exposición por parte de un miembro del Gobierno de las razones por las cuales el decreto ley ha sido promulgado. El debate subsiguiente se ajustará al establecido al Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares para los debates de totalidad. Concluido el debate se procederá a la votación, que será siempre de totalidad. Los votos afirmativos se entenderán favorables a la convalidación, y los negativos favorables a la derogación.

Convalidado el decreto ley, el presidente o la presidenta del Parlamento pedirá si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida inmediatamente a la decisión de la cámara. Si la cámara se pronuncia a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia y no se podrán presentar enmiendas a la totalidad de devolución.

La Diputación Permanente podrá exclusivamente tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los decretos ley que el Gobierno dicte durante los periodos entre legislaturas.

El acuerdo de convalidación o derogación de un decreto ley se publicará en el Boletín Oficial de las Illes Balears

#### **4. La potestad legislativa en la Comunidad Autónoma**

La Constitución Española consagra un nuevo modelo de organización territorial del Estado, de carácter plural o descentralizado. El artículo 137 reconoce la autonomía de las comunidades autónomas y de las entidades locales, pero como ha señalado el Tribunal Constitucional son autonomías cualitativamente distintas pues las comunidades autónomas están dotadas de autonomía legislativa en todas aquellas materias sobre las que tienen atribuidas competencias. Si bien es cierto que en la Constitución no hay un reconocimiento expreso de la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, la misma se deduce de diversos artículos: 152 (habla de asamblea legislativa), 153 (control por el TC de las disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas), del reparto de competencias en los artículos 148 y 149, el artículo 157 en relación con el artículo 133 (impuestos) y el 150 que prevé la posibilidad de que las Cortes Generales en materias de competencia estatal, puedan atribuir a todas o alguna de ellas la facultad de dictar para sí mismas normas legislativas.

Ahora bien, lo cierto es que todos los estatutos de Autonomía si recogen ese reconocimiento, al haberse dotado de una Asamblea Legislativa. Así y en el caso del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, los artículos 40 y 47 recogen expresamente que el Parlamento, mediante la elaboración de leyes, ejerce la potestad legislativa.

En cuanto a la iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa corresponde de acuerdo con los artículos 15.2 *b)* y 47 del Estatuto de Autonomía:

a) A los Diputados: un diputado o una diputada con la firma de otros cuatro miembros de la cámara o un grupo parlamentario con la sola firma de la persona que sea portavoz.

b) Al Gobierno de las Islas, mediante la presentación de proyectos de ley.

c) A los Consejos Insulares (el pleno) que podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de ley, delegando ante dicha cámara a un máximo de tres miembros encargados de su defensa.<sup>9</sup>

d) Los ciudadanos, a los que les corresponde el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de las Illes Balears. Esta iniciativa popular se ejercerá de acuerdo con el Reglamento del Parlamento en la forma y en las condiciones que establezca la Ley. Esta Ley es la Ley 4/1991, de 13 de marzo, que regula la iniciativa legislativa popular de las Illes Balears, modificada por la Ley 4/2018, de 12 de junio, cuyo objetivo es facilitar la participación ciudadana, para lo que se reduce sustancialmente el número de firmas necesarias, se amplía el plazo para recogerlas y se refuerza la participación de los promotores, especialmente en los trabajos de la comisión legislativas. Hay que destacar que también se fija un plazo de tres meses para que las iniciativas legislativas, una vez

---

<sup>9</sup> Como ya se dijo en sede estatal, en el primer caso no estamos propiamente ante un supuesto de iniciativa legislativa, sino ante una manifestación concreta del derecho de petición.

hayan agotado los trámites parlamentarios pertinentes, sean incluidas automáticamente en el orden del día de una sesión plenaria y, de este modo, no se deje su inclusión al arbitrio de los órganos de gobierno del Parlamento.

El Ayuntamiento de Palma tiene iniciativa para ejercer la potestad legislativa para la modificación de su Ley de capitalidad (artículo 11.2 y disposición adicional segunda de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca), tal como establece el artículo 75.10 del Estatuto de Autonomía.

## **5. Tramitación de Anteproyectos de ley**

En los regímenes parlamentarios imperantes en Europa, la mayor parte de las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas tienen su origen en textos remitidos por los Gobiernos: los proyectos de ley.

La redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran medida de la calidad del proyecto que se remita a las Cámaras y, en consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción y muy especialmente de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la consideración de las Cámaras. Cuando respondemos a quién hace las normas, en su acepción más básica (sin apelar a la soberanía de las Cámaras legislativas) estamos definiendo el origen de las mismas, la autoría de las palabras seleccionadas; ese trabajo de producción normativa reside en los técnicos (el personal funcionario perteneciente a las asesorías jurídicas y en su caso, a los técnicos por razón de la materia de la norma).

Tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, durante los más de veinte años de vigencia de

la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto *ex ante* como *ex post*, así como la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes.

En la última década, tanto la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades y su ejercicio (DA 4ª) como la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible supusieron un avance en la implantación de los principios de buena regulación. Así, el artículo 4 de la Ley 2/2011 establece, con carácter básico<sup>10</sup>, una serie de principios que deben inspirar cualquier iniciativa normativa. También la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de acceso a la información pública y buen gobierno ha dado importantes pasos adicionales, al poner a disposición de los ciudadanos la información con relevancia jurídica propia del procedimiento de elaboración de normas (artículo 7) y la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado establece la cooperación de las autoridades en la elaboración de los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado garantizando la coherencia, y la evaluación periódica de la normativa al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado (artículos 14 y 15).

---

<sup>10</sup> Esta norma hizo que la MIN, que según la Ley 4/2011 era exigible únicamente en los proyectos de Ley (extremo confirmado por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, 446/2014, de 22 de septiembre), se exigiera también en cuanto a su contenido en la elaboración de las normas reglamentarias (*vid.* Dictamen del Consejo Consultivo 138/2014)

Con esta misma finalidad, y en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el apartado 1 del artículo 13 de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de Illes Balears, establecía que se impulsará la evaluación del impacto normativo que tiene en la sociedad la regulación ya existente, especialmente en cuanto a las consecuencias económicas en la ciudadanía y el tejido empresarial derivadas de su aplicación. Se impulsará la simplificación normativa, lo cual implica la revisión sistemática de la legislación con el fin de garantizar la calidad formal de las normas y el hecho de que estén escritas en términos claros, precisos y accesibles para la ciudadanía. En este sentido, se adoptarán medidas que tiendan a reducir el número de normas reguladoras y su dispersión y se fomentarán los textos refundidos.<sup>11</sup>

Finalmente, la Ley 39/2015, en su título VI, artículos 127 a 133, establece una nueva regulación que refuerza la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento. Con estos objetivos se establecen, por primera vez en una ley, las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. Esta novedad deviene crucial especialmente en un Estado territorialmente descentralizado en el que coexisten tres niveles de Administración territorial que proyectan su actividad normativa sobre espacios subjetivos y geográficos en muchas ocasiones coincidentes. Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia formuló la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 *«Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement»*.

---

<sup>11</sup> Con esta finalidad se aprobó la Ley 5/2015, de 23 de marzo, de Racionalización y Simplificación del ordenamiento legal y reglamentario de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Tal y como hemos adelantado, la sentencia 55/2018 declara algunos de estos preceptos inaplicables a las comunidades autónomas y otros únicamente aplicables al procedimiento de elaboración de normas reglamentarias, así:

En relación a los artículos 129 (principios de buena regulación), salvo el apartado cuarto, párrafos segundo y tercero, que seguidamente comentaremos, 130, (Evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación), 132 (planificación normativa) y 133 (participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamento), no son aplicables a las iniciativas legislativas<sup>12</sup> de las Comunidades Autónomas.

Respecto al artículo 129.4 párrafo segundo que impone límites al establecimiento de «trámites adicionales o distintos a los contemplados en la Ley 39/2015, esta previsión no es aplicable al procedimiento de elaboración de proyectos normativos. Finalmente, respecto del párrafo tercero, que establece que:

LAS HABILITACIONES PARA EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE UNA LEY SERÁN CONFERIDAS, CON CARÁCTER GENERAL, AL GOBIERNO O CONSEJO DE GOBIERNO RESPECTIVO. LA ATRIBUCIÓN DIRECTA A LOS TITULARES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES O DE LAS CONSEJERÍAS DEL GOBIERNO, O A OTROS ÓRGANOS DEPENDIENTES O SUBORDINADOS DE ELLOS, TENDRÁ CARÁCTER EXCEPCIONAL Y DEBERÁ JUSTIFICARSE EN LA LEY HABILITANTE.

Entiende el Tribunal Constitucional que lo decisivo es que el legislador estatal ordinario carece de competencia para distribuir poderes normativos entre las instituciones autonómicas, en general, y para asignar,

---

<sup>12</sup> El primer inciso del apartado 1 y el primer párrafo del apartado 4 del artículo 133 si son aplicables a las normas reglamentarias.

quitar, limitar o repartir la potestad reglamentaria en las Comunidades Autónomas, en particular. Y, por tanto, procede, en consecuencia, estimar la impugnación, pero solo parcialmente, sin declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 129.4, párrafo tercero, de la Ley 39/2015 en su totalidad. Basta declarar la de sus incisos «o Consejo de Gobierno respectivo» y «o de las consejerías del Gobierno». Expulsados estos incisos del ordenamiento jurídico, el párrafo tercero del artículo 129.4 se refiere exclusivamente a la potestad reglamentaria en el ámbito estatal sin que, por tanto, pueda vulnerar ya la reserva estatutaria establecida en el artículo 147.2 c) CE ni la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas.

La reciente Ley 1/2019, de 31 de enero, del gobierno de las Illes Balears prevé en el apartado 1 del artículo 49, que en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, el Gobierno de las Illes Balears actuará de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, calidad y simplificación, establecidos en la *normativa estatal básica*<sup>13</sup> y en su apartado segundo contiene la previsión de que el Consejo de Gobierno, de acuerdo con el previsto en el apartado anterior, aprobará los criterios de elaboración normativa en relación con la reducción del número de normas reguladoras, la simplificación de los procedimientos y la reducción de cargas administrativas para la ciudadanía, así como la calidad formal de las normas y de su redacción.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, introduce modificaciones en el título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (Recurso5), de manera que se reforma el procedimiento a través del cual

---

<sup>13</sup> No se entiende muy bien esta remisión a la normativa básica estatal en los casos de iniciativa legislativa de acuerdo con la sentencia 55/2018, era de esperar que se suprimiera vía enmienda, pero no ha sido así, habrá que interpretar que la remisión a la normativa básica estatal lo es cuando habla de la potestad reglamentaria.

se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en la Ley de Procedimiento Administrativo y que entrañan la elaboración de un Plan Anual Normativo; la realización de una consulta pública con anterioridad a la redacción de las propuestas; el reforzamiento del contenido de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo; la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia para asegurar la calidad normativa; y la evaluación ex post de las normas aprobadas.

Así, vamos a señalar las principales novedades resultantes de la adaptación del procedimiento normativo estatal a la Ley 39/2015:

- Regula en el artículo 26, en un único procedimiento, la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, excluidos los decretos leyes (al que sí se le aplican algunos apartados; por ejemplo, se exige memoria de impacto normativo de carácter abreviado o el informe del Ministerio de la Presidencia con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno).
- La consulta previa, forma parte del procedimiento de elaboración de la norma, 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 pública 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.

- Se exige la inclusión de la norma en el Plan Anual normativo o justificación de su no inclusión. Este Plan deberá contener la previsión de qué normas deberán someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo al coste que suponen para la Administración o a los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos. En el ámbito estatal se regula por Real Decreto núm. 286/2017, de 24 de marzo, se regula 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
- Se regula con más detalle la memoria de impacto normativo, la cuál será objeto de análisis en la Unidad 2.

- Mantiene el informe de la secretaria general técnica como documento no integrado en la memoria de impacto normativo.

Por otra parte, las normas que debemos tener en cuenta para la tramitación de un proyecto de ley, en el ámbito autonómico, son fundamentalmente y a día de hoy, sin perjuicio de normas sectoriales que iremos citando:

- La Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de les Illes Balears.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la vista de la sentencia 55/2018.
- Las Instrucciones sobre el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2004 en la medida que no contradigan lo dispuesto en la normativa anterior.

Hay que tener en cuenta que para aquellos procedimientos iniciados con anterioridad al 3 de febrero de 2019 (entrada en vigor de la Ley 1/2019) se deben regir por la normativa vigente en el momento en que se dictó la resolución de inicio, de acuerdo con la Instrucción de la Abogacía 1/2019, de 8 de febrero, sobre reglas de derecho transitorio aplicables a los procedimientos de elaboración normativa (lo cual afecta también a los plazos en los que deben emitirse los dictámenes del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y del Consejo Consultivo) (Recurso 14)

También haremos referencia a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, con el objeto de ver como el legislador estatal ha entendido la normativa contenida en la Ley 39/2015.

## **5.1 PLANIFICACIÓN NORMATIVA**

El artículo 132 de la Ley 39/2015 establece que, 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. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente. Con este plan, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, se busca una mayor seguridad jurídica y la predictibilidad del ordenamiento jurídico

La ley 50/1997, en la modificación operada por la Ley 40/2015, aplicable al Gobierno estatal, prevé que cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurará en el Plan Anual Normativo será necesario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

El Consejo Consultivo, en el Dictamen núm. 19/2017 entendió que caso de no incluirse la iniciativa normativa, nada impediría modificar dicho Plan para la inclusión de la nueva propuesta no prevista inicialmente o, cuando menos, debería quedar justificado en el expediente el motivo por el cual no se ha dado cumplimiento a este trámite legalmente exigido.

No obstante, tal y como hemos adelantado la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 55/2018, declara respecto a la planificación normativa (132) que se trata de una regulación de carácter marcadamente formal o procedimental que descende a cuestiones de detalle (periodicidad, contenido y lugar de publicación del plan normativo). De acuerdo con la STC 91/2017, FJ6, esta previsión no puede entenderse amparada en el título bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), por lo que invade las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, por lo que resulta inaplicable a las Comunidades Autónomas.

Ya en el Proyecto de Ley de Gobierno de las Illes Balears que se remitió al Parlamento se suprimió el artículo relativo a la planificación normativa (el que era el artículo 51 del anteproyecto; Recurso 11) y que estuvo en toda la tramitación de la norma), sin que por enmienda se haya introducido la exigencia de que la iniciativa normativa esté incluida en un Plan Normativo.

En el año 2018, sí había un Plan Normativo aprobado por Consejo de Gobierno, dado que el artículo 132 era directamente aplicable de acuerdo con la jurisprudencia sobre la legislación aplicable en el supuesto de que el Estado dicte normativa básica incompatible con la normativa autonómica anterior y su posible efecto de desplazamiento, pero se entiende que tal exigencia ha decaído (ver dictamen del Consejo Consultivo núm.70/2018, si bien se trata de un decreto y tampoco le exige la Consulta Previa)

## **5.2 CONSULTA PREVIA**

El artículo 133 de la Ley 39/2015 prevé, que *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.

*Podrá prescindirse de la consulta previa en los supuestos de elaboración*

*de normas presupuestarias u organizativas de la Administración, 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. Además, si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.*

La ley 50/1997 recoge este nuevo trámite, al que denomina consulta pública, sin perjuicio de que la redacción de la norma vaya precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma. Asimismo, para el caso la tramitación de urgencia (acordada por Consejo de Ministros) no será preciso el trámite de consulta pública.

La sentencia 55/2018, declara respecto de la consulta previa, regulada en el artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas. Por tanto, sólo son aplicables y únicamente a la potestad reglamentaria el inciso primero del apartado y el apartado 4 primer párrafo del artículo 133 (resaltado en cursiva)

El proyecto de Ley del Gobierno de las Illes Balears remitido al Parlamento regulaba únicamente para los reglamentos este trámite de acuerdo con el pronunciamiento de la sentencia del TC (artículo 55, bajo el epígrafe actuaciones previas). En este punto cabe decir que, tal y como estaba configurada esta consulta pública, de acuerdo con la Exposición de motivos de la ley 39/2015, es decir, teniendo en cuenta que lo que se buscaba era 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, está más pensado para iniciativas legislativas que para normas reglamentarias. Y así lo ha entendido el legislador parlamentario que ha dado nueva redacción al artículo 55, y establece tal exigencia tanto para las normas con rango de ley como para los reglamentos en los siguientes términos:

1. CON CARÁCTER PREVIO A LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY O DEL PROYECTO DE REGLAMENTO, SE SUSTANCIARÁ UNA CONSULTA PÚBLICA, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA BÁSICA ESTATAL. A ESTE EFECTO, EL CONSEJERO COMPETENTE PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ORDENARÁ LA SUSTANCIACIÓN DE UNA CONSULTA PÚBLICA A TRAVÉS DEL SITIO WEB, CON LA FINALIDAD DE QUE LA CIUDADANÍA TENGA LA POSIBILIDAD DE EMITIR SU OPINIÓN DURANTE UN PLAZO ADECUADO A LA NATURALEZA DE LA MATERIA Y, EN TODO CASO, NO INFERIOR A DIEZ DÍAS.

2. NO SERÁ NECESARIA LA CONSULTA PREVIA EN LOS CASOS SIGUIENTES:

- A) EN LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS.
- B) EN LAS NORMAS ORGANIZATIVAS.
- C) CUANDO CONCURRAN RAZONES GRAVES DE INTERÉS PÚBLICO QUE LO JUSTIFIQUEN.
- D) CUANDO LAS NORMAS TENGAN UNA ESCASA INCIDENCIA ECONÓMICA, JURÍDICA O SOCIAL.
- E) CUANDO LAS NORMAS NO IMPONGAN OBLIGACIONES RELEVANTES A LOS DESTINATARIOS.
- F) CUANDO LAS NORMAS RECOJAN ASPECTOS PARCIALES DE UNA MATERIA.
- G) CUANDO EL CONTENIDO DE LA REGULACIÓN VENGA SUSTANCIALMENTE DETERMINADO POR UNA NORMA DE RANGO SUPERIOR O POR ACUERDOS VINCULANTES ADOPTADOS, DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA, POR ÓRGANOS MIXTOS ESTADO.

H) EN CASOS DE TRAMITACIÓN URGENTE DEL PROCEDIMIENTO NORMATIVO.

EN CUALQUIER CASO, LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LAS LETRAS C), D) Y E) CONSTARÁN DEBIDAMENTE JUSTIFICADOS EN EL EXPEDIENTE.

### **5.3 RESOLUCIÓN DE INICIO**

De acuerdo con el artículo 56 de la Ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley se inicia por resolución motivada del consejero competente por razón de la materia, el cual designará al órgano responsable de la tramitación del procedimiento. Cuando exista más de una consejería con competencias en la materia, en la resolución de inicio, firmada por los consejeros competentes, se determinará la consejería y el órgano responsable de la tramitación del procedimiento.

La resolución de inicio del procedimiento puede estar precedida de los estudios, de las consultas y de la redacción de los borradores que se encarguen para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

Asimismo, en la resolución de inicio deben constar debidamente justificadas las circunstancias que motivan la tramitación urgente del procedimiento de acuerdo con el artículo 61.3 de la Ley 1/2019.

La comunicación de la resolución de inicio a la dirección general competente en materia de relaciones con el Parlamento, no se preveía en el Proyecto de ley de Gobierno durante su tramitación, lo cual tenía sentido una vez que se introducía la figura del Plan Anual Normativo (que coordinaba esta dirección general y por tanto tenía conocimiento previo de las diferentes iniciativas normativas de las distintas consejerías). Actualmente, se echa a faltar este trámite en el proyecto remitido y finalmente aprobado por el Parlamento. Sin embargo, puede entenderse que sigue siendo aplicable en este punto las Instrucciones sobre el

procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2004, por lo que deberá comunicarse la Resolución de inicio a la actual Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento de la Consejería de Presidencia, Cultura e Igualdad, de acuerdo con su instrucción segunda (Recurso 1).

Esta Dirección General también interviene, una vez tramitada la norma, haciendo una labor de coordinación (artículo 59.2 a), trámite al que haremos referencia más adelante.

Así mismo, se prevé en el artículo 57 de la Ley 1/2019 que la Resolución de inicio pueda contener medidas provisionales, pero únicamente en el seno del procedimiento de las disposiciones reglamentarias.

Respecto de la redacción de la Memoria de Impacto Normativo, no aparece la misma regulada en la Ley 39/2015. Nuestra Ley 4/2011, de 21 de marzo, de buena administración y de buen Gobierno de las Illes Balears (Recurso 4) establecía en el apartado 2 del artículo 13 que las memorias, los estudios y los informes ya establecidos (ver artículo 36.1 de la ley 4/2001, entre otros; Recurso 3) y en vigor para la tramitación normativa, según lo que dispone el artículo 42 de esta ley, se refundirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis del impacto normativo», que tendrá que redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de manera simultánea a su elaboración.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley 4/2011 anteriormente mencionada, establecía que, para iniciar el proceso de elaboración de anteproyectos de ley, es requisito previo presentar un análisis de impacto normativo mediante un estudio riguroso de las consecuencias para la sociedad, especialmente las económicas, de aplicar una determinada norma, como

también las posibles alternativas a esta norma y las consecuencias económicas derivadas de su aplicación.

En la nueva Ley de Gobierno aprobada por el Parlamento Balear, la memoria de impacto normativo se regula en el artículo 60. Del contenido de la memoria de impacto normativo, los extremos que debe contener y de su regulación trataremos en la Unidad 2, teniendo en cuenta que es una memoria viva que irá incorporando los diferentes trámites del procedimiento de elaboración de la norma. Ahora bien, adelantar que la misma se define como documento dinámico, que se irá actualizando con la incorporación de los aspectos relevantes resultantes de las diferentes fases de la tramitación, desde el acuerdo de inicio hasta la finalización del procedimiento de elaboración normativa.

#### **5.4 TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA<sup>14</sup>**

Los apartados 2, 3, y 4 del artículo 133 de la ley 39/2015 han sido declarados contrarios al orden constitucional y, por tanto, inaplicables a las Comunidades Autónomas, salvo el primer párrafo del apartado 4 y el primer inciso del apartado 1 que sí es aplicable a los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias.

En los apartados 2, 3 y 4 de la ley 39/2015 preveía:

2. 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

---

<sup>14</sup> Web participació ciutadana/Baleares opina

personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran 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 y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia

4. Podrá prescindirse de los trámites audiencia e información públicas en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración 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 aquella.

El artículo 26.6 de la Ley 50/1997 establece que, 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 vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

El plazo mínimo de esta audiencia e información pública será de 15 días hábiles, y podrá ser reducido hasta un mínimo de siete 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 artículo 27.2.

El trámite de audiencia e información pública sólo podrá omitirse cuando existan graves razones de interés público, que deberán justificarse en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Actualmente, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, el artículo 51 de la Ley 1/2019, bajo la rúbrica transparencia y participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa a través del sitio web, establece que en el sitio web de la administración autonómica tiene que haber un espacio específico en el que se puedan consultar las iniciativas normativas y el estado de la tramitación, así como las consultas previas a la elaboración del borrador, a fin de garantizar que los ciudadanos dispongan de acceso permanente a la información que, a la vez, facilite la participación y la presentación de sugerencias por medios telemáticos.

Por su parte el artículo 58 de la Ley 1/2019, regula la audiencia e información en los siguientes términos:

#### **ARTÍCULO 58**

##### **AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA**

1. EL ANTEPROYECTO DE LEY, EL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO O EL PROYECTO DE REGLAMENTO SE SOMETERÁN A LOS SIGUIENTES TRÁMITES:

A) CONSULTA DE LAS CONSEJERÍAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA, POR

MEDIO DE LAS SECRETARÍAS GENERALES, CUANDO RESULTE CONVENIENTE A CRITERIO DEL ÓRGANO RESPONSABLE DE LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

B) AUDIENCIA DE LOS INTERESADOS, DIRECTAMENTE O POR MEDIO DE LAS ENTIDADES QUE LES AGRUPEN O LES REPRESENTEN RECONOCIDAS POR LEY.

C) CONSULTA DE LOS CONSEJOS INSULARES CUANDO LA INICIATIVA LES AFECTE.

D) CONSULTA DE LOS AYUNTAMIENTOS, DIRECTAMENTE O POR MEDIO DE LAS ORGANIZACIONES REPRESENTATIVAS DE ESTAS ENTIDADES O DE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS QUE FORMEN PARTE, CUANDO LA INICIATIVA LES AFECTE.

E) INFORMACIÓN PÚBLICA, CUANDO RESULTE PRECEPTIVA O SEA CONVENIENTE A CRITERIO DEL ÓRGANO RESPONSABLE DE LA TRAMITACIÓN.

A TAL EFECTO, SE PUBLICARÁ UN ANUNCIO EN EL *BOLETÍN OFICIAL DE LAS ILLES BALEARS* QUE INDIQUE EL PLAZO PARA HACER SUGERENCIAS Y EL SITIO WEB DONDE ACCEDER AL PROYECTO NORMATIVO.

2. EL PLAZO DE LOS TRÁMITES DE AUDIENCIA Y DE INFORMACIÓN PÚBLICA, QUE SE PUEDEN IMPULSAR DE FORMA SIMULTÁNEA, SERÁ ADECUADO A LA NATURALEZA DE LA DISPOSICIÓN Y, EN CUALQUIER CASO, NO INFERIOR A DIEZ DÍAS.

3. SE PODRÁ PRESCINDIR DE LOS TRÁMITES DE AUDIENCIA Y DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SUPUESTO DE NORMAS PRESUPUESTARIAS U ORGANIZATIVAS, Y CUANDO CONCURRAN RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO QUE LO JUSTIFIQUEN, LAS CUALES HAN DE CONSTAR EN EL EXPEDIENTE.<sup>15</sup>

Para aquellos procedimientos iniciados con anterioridad al 3 de febrero de 2019 (entrada en vigor de la Ley 1/2019) se deben regir por la normativa vigente en el momento en que se dictó la resolución de inicio, de acuerdo con la Instrucción de la Abogacía 1/2019, de 8 de febrero, sobre reglas de derecho transitorio aplicables a los procedimientos de elaboración normativa, por lo tanto les será de aplicación la Instrucción séptima, novena y decimoprimer letra c) de las Instrucciones sobre el

---

<sup>15</sup> Ver artículo 38 de la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos, sólo para normas reglamentarias.

procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2004.

## **5.5 INFORMES**

En relación con los informes, la Ley 50/1997 establece que 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 solicite 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 y consultas solicitados, debiendo éstos 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.

La ley 1/2019, en el apartado 1 del artículo 59, relativo a informes y dictámenes establece que:

1. EL ANTEPROYECTO DE LEY, EL PROYECTO DE DECRETO LEGISLATIVO O EL PROYECTO DE REGLAMENTO SE SOMETERÁN PRECEPTIVAMENTE A LOS SIGUIENTES INFORMES Y DICTÁMENES, QUE PUEDEN IMPULSARSE DE FORMA SIMULTÁNEA:

A) EL DICTAMEN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, EN LOS CASOS PREVISTOS EN LA NORMATIVA REGULADORA. Este dictamen se debe recabar, a través de la Consejería competente en materia de trabajo, el dictamen del Consejo Económico y Social, cuando la norma (salvo Ley de Presupuestos) regule de forma directa y estructural materias socioeconómicas, laborales y de empleo y cuando afecte sustancialmente a la organización, las competencias o el funcionamiento del Consejo Económico y Social. De acuerdo con el punto 4 del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016 por el cual se dejan sin efecto las suspensiones de la Ley 16/2012, de 27 de

diciembre, por la cual se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares, y su funcionamiento, esta función consultiva deberá ejercerse en aquellos procedimientos que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de la sesión constitutiva del CES (que tuvo lugar el 19 de julio de 2017)

En este punto cabe destacar que la disposición final segunda de la Ley 1/2019, modifica la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, tanto para reducir el plazo de emisión de los dictámenes ( de 45 días pasa a un mes, y en caso de urgencia de 20 a 10 días hábiles desde su recepción), como para establecer que los dictámenes relativos a proyectos de disposiciones generales, de rango legal o reglamentario, se solicitarán y evacuarán en la fase procedimental establecida en la ley reguladora del Gobierno de las Illes Balears, es decir, y de acuerdo con el artículo 59 del proyecto cuando se solicitan el resto de informes, sin necesidad de esperar a que se ultime la tramitación de la norma previo a la solicitud del dictamen del Consejo Consultivo como se hacía antes.

*B) EL INFORME DE EVALUACIÓN DE IMPACTO DE GÉNERO, EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS EN LA NORMATIVA SOBRE IGUALDAD. De acuerdo con el artículo 5.3 de la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres y el artículo 3 c de la Ley 5/2000, de 20 de abril, del Instituto Balear de la Mujer, se ha de solicitar a este Instituto el informe de evaluación de impacto de género, que tendrá por objeto, como mínimo, la estimación del impacto potencial del proyecto normativo en la situación de las mujeres y de los hombres como colectivo, así como el análisis de las repercusiones positivas o adversas, en materia de igualdad, de la actividad proyectada.*

*C) EN CASO DE REGULAR UN SUPUESTO EN EL QUE LOS EFECTOS DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO SEAN DESESTIMATORIOS, UN INFORME QUE MOTIVE LAS RAZONES DE INTERÉS GENERAL QUE LO JUSTIFICAN.*

*D) CUANDO SE ESTABLEZCAN LIMITACIONES PARA EL ACCESO A ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SERVICIOS O MEDIDAS QUE RESTRINJAN LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO, UNA MOTIVACIÓN DE QUE CONCURREN RAZONES DE INTERÉS GENERAL Y QUE SE RESPETAN LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD, EN EL MARCO DE LO DISPUESTO EN LA LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL EN MATERIA DE LIBRE ACCESO A LAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS Y DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO.*

E) OTROS INFORMES O DICTÁMENES QUE RESULTEN PRECEPTIVOS DE CONFORMIDAD CON LA NORMATIVA SECTORIAL DE APLICACIÓN:

En los casos previstos en la legislación sectorial que los regula deberán solicitarse determinados informes a ciertos órganos de consulta o asesoramiento. Así, y con carácter ejemplificativo, podemos citar:

En materia de Función Pública:

— El artículo 115.1 o de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la Función Pública de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, en relación con el artículo 37 del Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, exige la negociación con las organizaciones sindicales en relación con la determinación de las condiciones de trabajo y las retribuciones de los empleados públicos.

— El artículo 6.2 d de la Ley 3/2007, establece que corresponde al consejero competente en materia de función pública «Informar sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales relativos a cuestiones propias otras consejerías en los aspectos que incidan en la política de personal»

— El artículo 8.3 de la Ley 3/2007, dispone que corresponde al Consejo Balear de la Función Pública «Informar preceptivamente sobre los anteproyectos de ley relativos al personal al servicio de las administraciones públicas de la comunidad autónoma de las Islas Baleares».

— El artículo 9.2 de la repetida Ley y el artículo 2.1 a del Decreto 66/1989, de 22 de junio, de creación, composición y régimen de funcionamiento de la comisión de personal dispone que la Comisión de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares tiene que informar sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de decreto en materia de personal;

— El artículo 4 *d* del Decreto 91/2005, de 1 de septiembre, por el cual se crea la Comisión Interdepartamental de retribuciones de la comunidad autónoma de las Islas Baleares, establece que corresponde a esta Comisión emitir informe previo y preceptivo en relación con cualquier anteproyecto de ley o proyecto de disposición reglamentaria en materia de retribuciones del personal al servicio del sector público de la comunidad autónoma de las Islas Baleares o que supongan un incremento de las retribuciones establecidas.

Si afecta a los consumidores y usuarios, de acuerdo con el artículo 43.1 de la Ley 7/2014, de 23 de julio, de protección de las personas consumidoras y usuarias de las Islas Baleares y el artículo 2 *b* del Decreto 75/2001, de 25 de mayo, de creación y regulación del Consejo de consumo de las Illes Balears, se deberá solicitar informe a este Consejo.

En materia de servicios sociales, el artículo 54.1 c de la Ley 4/2009, de 11 de junio de servicios sociales de las Islas Baleares, dispone que corresponde al Consejo de Servicios Sociales de las Islas Baleares debatir sobre los proyectos de normativa genera y emitir informes preceptivos.

En aspectos relacionados con la lengua catalana, debe remitirse el borrador de proyecto a la Universidad de las Illes Balears, dado que es la institución oficial consultiva para todo lo referido a la lengua catalana (artículo 35 del Estatuto de Autonomía)

En materias relacionadas con educación se debe solicitar, entre otros, el informe del Consejo Escolar de las Illes Balears (artículo 6 de la Ley de Consejos Escolares de las Islas Baleares, Decreto Legislativo 112/2001).

## 5.6 TRÁMITES

Además, deben realizarse una serie de actuaciones o trámites, de todo lo cual debe dejarse constancia en la memoria de impacto normativo:

— La disposición adicional quinta de la Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de varias leyes para la transposición en las Islas Baleares de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, dispone que «El órgano administrativo competente tiene que comunicar a la consejería competente en materia de asuntos europeos, antes de su aprobación, cualquier proyecto legal, reglamentario o administrativo que contenga requisitos previstos en los artículos 11.1 o 12.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a los cuales se tendrá que adjuntar una memoria justificativa de los criterios establecidos en los artículos 11.2 o 12.3, respectivamente, para que se proceda a su notificación posterior a la Comisión Europea, de acuerdo con el que establece la disposición adicional cuarta de la ley básica estatal mencionada».

— El artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece que «En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma tiene que poner a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información que prevé el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o los documentos que permitan la valoración adecuada, incluyendo si se tercia la memoria del análisis de impacto normativo».

— El Real Decreto 1337/1999, de 31 de julio, por el cual se regula la remisión de información en materia de normas y reglamentaciones

técnicas y reglamentos relativos a los servicios de la sociedad de la información, en su artículo 5 dispone los casos en que se tiene que comunicar a la Comisión Europea para dar cumplimiento a la Directiva 98/34/CE (básicamente afecta a reglamentaciones técnicas de bienes industriales, agrícolas o pesqueros y servicios de la sociedad de la información).

## **5.7 INFORME DG RELACIONES CON EL PARLAMENTO**

La preocupación por la calidad normativa se manifiesta claramente en la atribución de funciones que al Ministerio de la Presidencia le hace el apartado 9 del artículo 26 de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, con la finalidad de asegurar la calidad normativa. Así:

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 la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en el Título que regula la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.

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

En este punto el Anteproyecto de Ley preveía que antes de someter el anteproyecto de ley a la consideración del Consejo de Gobierno, (por tanto, después de que el Consejo Consultivo emita dictamen), es preciso remitirlo, junto con todo el expediente documental correspondiente a su elaboración, a la consejería competente en materia de coordinación de la iniciativa legislativa del Gobierno, que emitirá un informe sobre los siguientes aspectos:

*a)* La calidad técnica y el rango normativo de la propuesta normativa.

*b)* La congruencia de la iniciativa con aquellas otras que estén elaborando las diferentes consejerías o que deban hacerlo de acuerdo con el plan anual normativo, así como con las que se estén tramitando en el Parlamento de las Illes Balears.

*c)* El contenido preceptivo de la memoria de impacto normativo.

*d)* El cumplimiento de los principios y las reglas establecidos en este título, en todo lo que sea de aplicación.

En el proyecto de ley del Gobierno de las Illes Balears remitido al Parlamento y tras el dictamen del Consejo Consultivo núm. 40/2018, se prevé que una vez emitidos los informes y dictámenes a que hace referencia el apartado anterior, la versión resultante del anteproyecto de ley o de proyectos de decreto legislativo será objeto de Informe de la consejería competente en materia de coordinación de la iniciativa legislativa del Gobierno, que versará sobre los siguientes aspectos:

- 1) Congruencia de la iniciativa con otras que se encuentren en curso de elaboración o en tramitación en el Parlamento.
- 2) Calidad técnica de la propuesta normativa y suficiencia de la documentación.

Finalmente, tras las enmiendas este informe versará sobre:

- 1) Congruencia de la iniciativa con otras que se encuentren en curso de elaboración o en tramitación en el Parlamento.
- 2) Calidad técnica de la propuesta normativa y suficiencia de la documentación a que hace referencia este capítulo.
- 3) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- 4) El cumplimiento de los principios y las reglas que establece este título en todo lo que les sea de aplicación.

Así mismo, se establece que siempre que la normativa específica no establezca otro plazo, los informes se emitirán en un plazo de diez días, o de un mes cuando se soliciten a otra administración pública y que la falta de emisión de un dictamen o de un informe dentro del plazo establecido no impide la continuación del procedimiento, sin perjuicio de la incorporación al expediente y la eventual consideración cuando se reciban.

## 5.8 CONSEJO CONSULTIVO DE LAS ILLES BALEARS

Una vez emitido el informe de la Dirección general de Relaciones con el Parlamento deberá solicitarse dictamen al Consejo Consultivo (artículos 3, 18, 24 y 25 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears y 59.3 de la Ley 1/2019), por conducto de la Presidenta de las Illes Balears cuando se trate de anteproyectos de ley elaborados por el Gobierno en cumplimiento de las previsiones expresamente establecidas en el Estatuto de Autonomía (a excepción de la ley de presupuestos) o proyectos de legislación delegada. El Consejo Consultivo deberá resolver las consultas en el plazo de un mes desde la recepción de la correspondiente solicitud del dictamen (30 días hábiles en proyectos de legislación delegada y proyectos de ley en los que el dictamen no es preceptivo, antes 40 días, modificación introducida por la disposición final primera de la Ley 1/2019)<sup>16</sup>. Si el Consejo Consultivo estimase incompleto el expediente, podrá solicitar, por conducto de su presidente o presidenta, que se complete con la documentación adicional. En tal caso, se interrumpirá el plazo hasta la íntegra recepción de la documentación solicitada. Cuando se reciba la documentación íntegra, se iniciará nuevamente el plazo que tiene el Consejo Consultivo para emitir el dictamen. Por otra parte, en supuestos de gran complejidad, el Pleno del Consejo Consultivo podrá ampliar el plazo establecido hasta treinta días hábiles más, por resolución motivada, que será notificada a quien haya solicitado el dictamen.

---

Así mismo, y como novedad, ya en el ámbito reglamentario establece que no es necesario que sea objeto de dictamen, además de los previstos antes, dos supuestos nuevos:

- b) Los proyectos de orden de consejero que se limiten a desarrollar el contenido de decretos que ya hayan sido objeto de dictamen.
- d) Los textos consolidados de carácter reglamentarios, excepto los armonizados en los términos previstos en el artículo 62.4 de la de la Ley del Gobierno de las Illes Balears.

Las disposiciones sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán si se adoptan conforme con su dictamen o se apartan de él. En el primer caso, se usará la fórmula «de acuerdo con el Consejo Consultivo»; en el segundo, la de «oído el Consejo Consultivo».

En todo caso los asuntos sobre los que el Consejo Consultivo emita un dictamen no podrán ser remitidos para informe a ningún otro órgano, organismo o institución de la Comunidad Autónoma o del Estado. No obstante, el órgano consultante puede solicitar la ampliación del dictamen, que seguirá los trámites de una solicitud, e igualmente se puede solicitar la aclaración de las conclusiones, en el plazo de cinco días.

Una vez dictada la disposición o resolución objeto de dictamen, el órgano competente dará cuenta de ella al Consejo Consultivo en el plazo de quince días.

En los supuestos de dictámenes preceptivos sobre proyectos de disposiciones reglamentarias<sup>17</sup> (por tanto, no se exige en el supuesto de normas con rango de ley), si tras la emisión del dictamen del Consejo Consultivo dichos proyectos son objeto de modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos que no responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por el Consejo o las exceden, debe realizarse una nueva consulta sobre dichos cambios.

## **5.9 PUBLICIDAD ACTIVA**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dentro del capítulo relativo a la publicidad activa establece, en el artículo 7 letras *c* y *d*, que la

---

<sup>17</sup> Así, el DICTAMEN núm. 14/2011, relativo al Proyecto de decreto por el que se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística.

Administración debe publicar los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos y las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos; en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, 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. En términos parecidos y con la misma finalidad se expresa el artículo 52 del Anteproyecto de Ley del Gobierno remitido al Consejo Consultivo.

En todo caso hay que tener en cuenta la Instrucción de la directora general de Transparencia y Buen gobierno de 30 de agosto de 2018 para la publicación de información organizativa y de relevancia jurídica el apartado "Transparencia" de la página web cada consejería o ente. Instrucción que podréis encontrar en el enlace siguiente:

<https://intranet.caib.es/sites/transparenciaidretaccs/f/259409>

La ley 1/2019, en el apartado 4 del artículo 52, bajo la rúbrica publicidad de las normas, establece que se han de publicar en el sitio web específico de la administración autonómica las normas autonómicas debidamente actualizadas y adicionalmente, de forma facultativa, establecer otros medios de publicidad complementarios.

Así mismo os adjunto como material del curso la Circular de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno sobre la forma de acreditar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los expedientes de elaboración de normativa de 4 de marzo de 2019 (Recurso 15).

## **5.10 TRAMITACIÓN DE URGENCIA**

Respecto a la tramitación de urgencia, el artículo 27 de la Ley 50/1997 la regula en los siguientes términos:

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 y reales decretos legislativos y de 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 o en otra norma, 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 el 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.

Por su parte la Ley 5/2010 prevé que cuando en la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo formulada por el presidente o presidenta de las Illes Balears se haga constar la urgencia del dictamen, el plazo para su emisión es de quince días hábiles. La calificación de una consulta como urgente debe realizarse, de forma motivada, por el órgano consultante. El presidente o presidenta del Consejo Consultivo adoptará las medidas necesarias para atender en el plazo establecido las consultas urgentes, si bien podrá rechazar dicha calificación de las que sean manifiestamente infundadas, por resolución motivada, que será notificada a quien haya solicitado el dictamen.

En la reciente ley del Gobierno de las Illes Balears se prevé en el artículo 61 un procedimiento de urgencia en los siguientes términos:

EL CONSEJERO COMPETENTE PUEDE ACORDAR LA TRAMITACIÓN URGENTE DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY, DE DECRETOS LEGISLATIVOS Y DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS DEL GOBIERNO CUANDO SE DÉ ALGUNA DE LAS SIGUIENTES CIRCUNSTANCIAS:

A) CUANDO SEA NECESARIO PARA QUE LA NORMA ENTRE EN VIGOR EN EL PLAZO EXIGIDO PARA LA TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS COMUNITARIAS O LO ESTABLECIDO EN OTRAS LEYES O NORMAS DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.

*B)* CUANDO SE DEN CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES DEBIDAMENTE ACREDITADAS QUE REQUIERAN LA APROBACIÓN Y LA ENTRADA EN VIGOR URGENTE DE LA DISPOSICIÓN.

Como se ha indicado al tratar de la resolución de inicio las circunstancias que motivan la tramitación urgente del procedimiento deben quedar debidamente justificadas en la misma.

La tramitación por vía de urgencia implica que:

*a)* Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducen a la mitad.

*b)* Los plazos de las audiencias y de la información pública se reducen a cinco días, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 58.3 de esta ley.

#### **5.11 APROBACIÓN POR CONSEJO DE GOBIERNO**

Antes de la elevación a Consejo de Gobierno y de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 53/2016, de 26 de agosto, por el que se regula la Comisión de Secretarios Generales y se concretan determinados aspectos de las sesiones del Consejo de Gobierno, han de ser sometidos a la deliberación previa de la Comisión.

De acuerdo con el artículo 41 de la Ley 1/2019, el consejero competente debe presentar el anteproyecto al Consejo de Gobierno para que, en su caso, lo apruebe como proyecto de ley. El texto aprobado, según el artículo 129 de la ley 39/2015, debe incluir una exposición de motivos en la que, de acuerdo con el artículo deberá quedar suficientemente justificada la adecuación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. Esta previsión de la Ley sólo es aplicable a los reglamentos de acuerdo con la

sentencia 55/2018(FJ 7 letra c) y así se traslado al proyecto de ley remitido al Parlamento, que establecía esta previsión únicamente para los reglamentos (artículo 49). Finalmente, en la ley aprobada por el Parlamento, dicha exigencia se predica tanto de los proyectos de ley como de las disposiciones reglamentarias.

La Ley 50/1997 establece en el apartado 10 de su artículo 26 que 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.

De acuerdo con el artículo 43.3 de la Ley 1/2019, una vez aprobado el proyecto de ley, el Gobierno lo remitirá al Parlamento en el plazo de diez días para que se tramite en la forma prevista en el Reglamento de la cámara y atendiendo a lo previsto en el Reglamento de la Comisión General de Consejos Insulares<sup>18</sup>.

El artículo 54 de la ley prevé que todos los trámites previstos queden documentados en el correspondiente expediente electrónico, sin perjuicio de la previsión contenida en la disposición transitoria única la cual prevé que mientras no entren en vigor las normas que regulan el archivo electrónico único de la Administración de la Comunidad Autónoma o no se disponga de los medios electrónicos necesarios que permitan la tramitación electrónica íntegra de los expedientes electrónicos previstos en esta ley, se podrán mantener los mismos canales, medios y sistemas vigentes de tramitación de los procedimientos hasta la fecha de entrada en vigor de esta ley.

---

<sup>18</sup> Inciso introducido en vía parlamentaria. El Reglamento de la Comisión General de Consejos Insulares (Creada por Ley 10/2015, de 1 de diciembre/ artículo 53 del EA) aprobado el 27 de julio de 2018 (<http://www.caib.es/eboibfront/ca/2018/10852/seccio-iii-altres-disposicions-i-actes-administrat/472>). Ver artículo 8

## **5.12 REMISIÓN AL PARLAMENTO Y TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE PROYECTOS Y DE PROPOSICIONES DE LEY**

El nuevo Reglamento del Parlamento de las Illes Balears aprobado el 19 de marzo de 2019 (BOIB núm. 49/2019, de 16 de abril) entró en vigor al finalizar la novena legislatura.

Una vez aprobado el proyecto de ley, el Gobierno acordará su remisión al Parlamento, junto con una memoria y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el mismo, que será formalizada por la Presidenta.

De acuerdo con el artículo 124 del Reglamento del Parlamento los proyectos de ley deben ir acompañados de una exposición de motivos, de los antecedentes necesarios y de los informes y la documentación preceptiva de acuerdo con la ley, para que el Parlamento se pueda pronunciar. Además, tendrán que incluir una evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva.

En base a dicho precepto se realizan dos informes:

1. Informe de evaluación de la legislación precedente y su incidencia efectiva.
2. Informe en el que se justifica en la tramitación prelegislativa no se ha emitido determinados informes y una relación de la documentación que forma parte del expediente.

En el caso de materias que afecten a la ordenación del territorio o al urbanismo, debe haberse cumplido con las tramitaciones ambientales pertinentes de acuerdo con la normativa general.

Admisión a trámite

La Mesa del Parlamento ordenará que se publique y que se abra un periodo de quince días (hábiles) a fin de que los grupos recaben opiniones y para que los servicios de la cámara elaboren un dossier documental.

En el caso de proyectos de ley, se requiere la publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares y anuncios en medios de difusión general. Además, se prevé como novedad que en casos de proyectos de ley que deban ser sometidos al procedimiento de participación ciudadana en la Comisión de Participación ciudadana, tal como se prevé en el artículo 201.1 del Reglamento, este procedimiento debe producirse en el periodo de 15 días anteriormente mencionado.

Se crea esta Comisión de Participación ciudadana para favorecer y mejorar la participación ciudadana y de determinados colectivos, afectados o interesados por cuestiones de interés general o por las iniciativas legislativas presentadas en el Parlamento.

Y Para poder hacer realidad la participación ciudadana en relación con los proyectos y las proposiciones de ley, a petición de uno o más grupos parlamentarios, con el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, la Mesa del Parlamento, una vez admitido a trámite un proyecto de ley o después del trámite de toma en consideración si se trata de una proposición de ley (siempre que no se trate de normas que afecten al desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, al proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma, a la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, a la competencia legislativa de las comisiones, o la tramitación sea en lectura única o simplificada, ni se trate de decretos legislativos o los decretos ley) dispondrá que los indicados en el artículo 199.1\*\* del Reglamento y cualquier grupo parlamentario puedan presentar, en los primeros cinco

días del plazo de quince días ante la Mesa de la Comisión de Participación ciudadana, propuestas de comparecencia motivadas que tengan relación con el asunto por parte de expertos, de entidades y colectivos, recogidos en el artículo 199.6 (entidades formalmente inscritas en el Registro de Asociaciones) y 199.7 (se entienden como colectivos aquellos que hagan su solicitud firmada al menos por veinticinco personas con domicilio censado a las Illes Balears y tendrán que contener los requisitos de identificación previstos en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas)

En el caso de materias que afecten a la ordenación del territorio o al urbanismo, debe haberse cumplido con las tramitaciones ambientales pertinentes de acuerdo con la normativa general. (\*\*)

### Enmiendas

En el mismo acuerdo de admisión a trámite, la Mesa ordenará que, transcurrido el plazo del apartado anterior, se abre un periodo de presentación de enmiendas (plazo de 15 días se presentan ante la Mesa de la Comisión por los diputados o por los grupos parlamentarios) y que estas se tramitan ante la comisión correspondiente.

Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado.

Son enmiendas a la totalidad las que traten sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución al Gobierno de las Islas Baleares, o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios. Estas enmiendas dan lugar a un debate en el Pleno, empezando por las que soliciten su devolución al Gobierno.

Si el Pleno aprobara una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado a la comisión correspondiente, se publicará en el Boletín Oficial del Parlamento de las Islas Baleares y se abrirá un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado.

Las enmiendas al articulado<sup>19</sup> podrán ser de supresión, de modificación, de adición y de sustitución. En los tres últimos supuestos, la enmienda tendrá que contener el texto concreto que se propone.

Con relación a las enmiendas al articulado hay que señalar que el artículo 202 del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears prevé la participación ciudadana en el procedimiento legislativo mediante la presentación de enmiendas al articulado por parte de asociaciones inscritas en el Registro de Asociaciones del Gobierno.

Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan un aumento de créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno de las Islas Baleares para ser tramitadas. A tal efecto, la Mesa de la Comisión encargada de tramitarlas enviará al Gobierno de las Islas Baleares, a través de la Presidencia del Parlamento, aquellas enmiendas respecto de las cuales la comisión juzgue que suponen aumento o disminución en los presupuestos generales en curso.

El Gobierno de las Islas Baleares tendrá que dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad.

---

<sup>19</sup> Las disposiciones finales tendrán la consideración de un artículo, del mismo modo que el título de la ley, la rúbrica de las diversas partes en qué sea sistematizada, su ordenación y la exposición de motivos

Si no se hubiesen aplicado dichas previsiones, el Gobierno podrá dirigirse al Parlamento, en cualquier momento de tramitación de las enmiendas y plantear el carácter modificativo de los presupuestos generales vigentes. En ese caso el Pleno decidirá, después de un debate de los de totalidad. En caso de aceptarse el criterio del Gobierno, éste tendrá que dar respuesta razonada en el plazo de quince días

Una vez finalizado el debate de totalidad, si lo hubiese habido, y en todo caso finalizado el plazo de presentación de enmiendas, se formará en el seno de la comisión una ponencia, integrada por los miembros de la Comisión respectiva que designen los grupos parlamentarios (en el plazo de 48h) en el número que, respecto de cada grupo, indique la Mesa del Parlamento a todos los efectos, oída la Junta de Portavoces, con la representación al menos de un miembro de cada grupo parlamentario para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de un mes (plazo prorrogable por la Mesa de la Comisión cuando la trascendencia o la complejidad del proyecto de ley lo exijan).

La ponencia podrá elevar a la comisión transacciones que representen una aproximación entre el texto de la iniciativa y el de las enmiendas presentadas en plazo. También podrá proponer enmendar errores o incorrecciones evidentes. Para proponer otras modificaciones del texto de la iniciativa se requerirá la unanimidad de la ponencia. En cualquier caso, el diputado o la diputada tendrá derecho a defender su enmienda en la ponencia.

Concluido el informe de la ponencia, empezará el debate en comisión, que se hará artículo por artículo. A cada uno de estos podrán hacer uso de la palabra las personas proponentes de la enmienda del artículo y los miembros de la comisión.

Durante la discusión de un artículo, la Mesa podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten por escrito por parte de un miembro de la comisión, siempre que tiendan a conseguir un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Fuera de estos supuestos no se podrán alterar las enmiendas presentadas, ni por parte de las personas proponentes, salvo en los casos en que lo acuerde la Comisión por unanimidad.

Si, a consecuencia de enmiendas aprobadas, resultasen afectados artículos no enmendados inicialmente o cuyas enmiendas hubieran sido desestimadas, cualquier miembro de la comisión podrá presentar por escrito una nueva enmienda relativa a dichos artículos. Además, la comisión por unanimidad podrá incorporar nuevas enmiendas relativas a artículos no enmendados para que sean debatidas.

### Deliberación en el Pleno

Los votos particulares y las enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en comisión no hayan sido incorporados al dictamen, se mantendrán para su debate en el Pleno salvo que el grupo parlamentario proponente manifieste la voluntad de no mantenerlos mediante escrito dirigido a la Presidencia de la cámara en el plazo de las 48 horas siguientes a la fecha de finalización del dictamen.

La Presidencia de la cámara, oídos la Mesa y la Junta de Portavoces, podrá:

1.º Ordenar los debates y las votaciones por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o la interconexión de las pretensiones de las

enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

2.º Fijar el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo, en consecuencia, entre las intervenciones previstas, para proceder, una vez agotado, a las votaciones que resten pendientes.

Durante el debate la Presidencia podrá admitir enmiendas que tengan como finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo se podrán admitir a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen si ningún grupo parlamentario se opone a la admisión y ésta comporta la retirada de las enmiendas respecto de las cuales se transige.

El debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno de las Illes Balears haga uno de sus miembros. También podrá comenzar por la presentación del dictamen por parte de un diputado o una diputada de la comisión correspondiente, si así lo hubiese acordado ésta, que deberá limitarse a dar cuenta a la cámara para su debido conocimiento e ilustración de las actuaciones y de los motivos inspiradores del dictamen formulado.

Durante el debate la Presidencia podrá admitir enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. Sólo podrán admitirse a trámite enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún grupo parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. Dichas enmiendas se presentarán por escrito a la Presidencia. Cualquier otra modificación del texto del dictamen requerirá el acuerdo por unanimidad del plenario

Acabado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante podría ser incongruente u oscuro en alguno de los puntos, la Mesa de la cámara podrá, por iniciativa propia o a petición de la comisión, enviar el texto aprobado por el Pleno otra vez a la comisión con la única finalidad que esta, en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que refleje los acuerdos del Pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión final del Pleno, que lo tendrá que aprobar o rechazar en conjunto en una sola votación.

En todo este proceso cobra especial relevancia la labor de los asesores parlamentarios que colaboran en las tareas legislativas de cada asamblea (entre nosotros, los letrados) que constituyen los *operadores jurídicos* que han de aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas de técnica legislativa. Así las *Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*, aprobadas por las Mesas de ambas Cámaras en su sesión conjunta del día 26 de junio de 1989, entre otras cuestiones, atribuyen a los Letrados de las Cortes Generales tareas en apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones.

Un proyecto de ley podrá ser retirado por el Gobierno en cualquier momento de su tramitación ante la cámara, siempre que no haya recaído acuerdo sobre la totalidad del articulado.

### **De las proposiciones de ley**

Las proposiciones de ley se tendrán que presentar acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para que el Parlamento se pueda pronunciar.

Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordenará la publicación de la proposición de ley (BOPIB) y la remisión de esta al Gobierno para que manifieste su criterio respecto de la toma en consideración, así como su

conformidad o no a la tramitación si implicaba aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Transcurridos quince días desde la notificación sin que el Gobierno hubiera negado expresamente la conformidad con la tramitación de la proposición de ley, ésta quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.

Así mismo, la Mesa acordará dar audiencia en el Ayuntamiento de Palma para aquellas iniciativas a que hace referencia el artículo 75.10 del Estatuto de Autonomía (que afecten a su régimen de capitalidad)

Antes de iniciar el debate, una de las personas proponentes, el diputado o la diputada del grupo autor de la iniciativa o la persona que representa al consejo insular, podrá hacer la presentación de la proposición al Pleno. A continuación, se hará lectura del criterio del Gobierno, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad.

A continuación, el presidente o la presidenta pedirá si la cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate., En caso afirmativo, la Mesa de la cámara ordenará que se publique en el Butlletí Oficial de las Illes Balears, que se publiquen anuncios en medios de difusión general, y que se abra un periodo de quince días a fin de que los grupos parlamentarios recaben opiniones. En aquellas proposiciones de ley que tengan que ser sometidas al procedimiento de participación ciudadana en la Comisión de participación ciudadana, la Mesa del Parlamento, en los cinco primeros días del plazo anterior, podrá recibir solicitudes de comparecencias que se realizarán en los términos del artículo 201.2 del reglamento. Posteriormente, la Mesa de la cámara acordará la remisión de la proposición de ley a la comisión competente y la apertura del plazo correspondiente de enmiendas, sin que sean admisibles enmiendas de totalidad de

devolución. La proposición de ley seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley.

Las proposiciones de ley de iniciativa popular tienen que ser examinadas por la Mesa del Parlamento con el fin de que esta determine el cumplimiento de los requisitos legales establecidos. Si los cumpliera, la tramitación se ajustará a lo dispuesto para las proposiciones de Ley con las especificaciones legales que regula esta iniciativa.

Una proposición de ley podrá ser retirada por quien la haya propuesto, si la iniciativa de retirada se produce antes de que, por parte de la cámara, se haya adoptado el acuerdo de tomarla en consideración. Si la proposición de ley hubiera sido tomada en consideración, la retirada sólo será efectiva si lo acepta el Pleno de la cámara.

La votación de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto.

### **Lectura única**

Cuando la naturaleza del proyecto o de la proposición de ley tomada en consideración así lo aconseje o la simplicidad de la formulación de estos lo permita, el Pleno de la cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordar, con el voto favorable de las tres quintas partes de los diputados y las diputadas, que se tramite directamente y en lectura única.

Adoptado tal acuerdo, si se habían presentado enmiendas firmadas por las tres quintas partes de los diputados y las diputadas de la cámara, se debatirán y votarán estas. A continuación, o una vez adoptado el acuerdo a que hace referencia el apartado anterior, se procederá a su debate

sujeto a las normas establecidas para los de totalidad y se someterá seguidamente el conjunto del texto a una sola votación, con la incorporación, si corresponde, de las enmiendas aceptadas. Si el resultado de la votación es favorable, el texto quedará aprobado y, en el caso contrario, quedará rechazado.

### **Procedimiento simplificado**

Como novedad de este Reglamento se prevé un procedimiento simplificado, consistente en que, una vez finalizado el plazo de enmiendas, a propuesta de la Mesa y con el acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, se debatirán y votarán a plenario las enmiendas presentadas, sin necesidad de constituir la ponencia ni hacer el debate en comisión.

### **5.13 PUBLICIDAD Y ENTRADA EN VIGOR**

Dispone el artículo 91 CE que «El Rey sancionará en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las promulgará y ordenará su inmediata publicación». Por su parte, el artículo 9.3 CE consagra entre otros principios constitucionales, el principio de publicidad de las normas. Esta publicidad de las normas se consigue, básicamente, con la publicación formal de las mismas, esto es, mediante la inclusión de la norma jurídica en el boletín o periódico oficial que prevea el ordenamiento jurídico; en el caso español, tal periódico oficial será el Boletín Oficial del Estado o los Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas.

<sup>20</sup>De acuerdo con el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, las leyes del Parlamento serán promulgadas en nombre del Rey

---

<sup>20</sup> El artículo 60 del EAIB dispone que todas las normas, las disposiciones y los actos emanados del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma que lo requieran deben publicarse en el Boletín Oficial de las Illes Balears.

por el Presidente de la Comunidad Autónoma, quien ordenará su publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, en el plazo de los quince días siguientes a su aprobación, así como también en el «*Boletín Oficial del Estado*». Al efecto de la entrada en vigor de estas, regirá la fecha de publicación en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*<sup>21</sup>. La versión oficial castellana será la que la Presidencia de la Comunidad Autónoma enviará (en este mismo sentido el artículo 10.2a de la Ley 1/2019)

El artículo 139 de la Ley 39/2015 establece que las normas con rango de ley y los reglamentos deberán 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, 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.

Precisamente con la publicación, que ha de ser inmediata, se produce la incorporación de la norma al ordenamiento del Estado, permitiendo a los ciudadanos y a los operadores jurídicos la posibilidad de conocer la existencia y el contenido de la norma jurídica escrita. Es por ello por lo

---

<sup>21</sup> Decreto 68/2012, de 27 de julio, por el que se regula el Boletín Oficial de las Illes Balears y Orden del consejero de Presidencia, de 30 de julio de 2012, por la cual se regula el procedimiento de remisión telemática de los documentos que hayan de publicarse en el Boletín Oficial de las Illes Balears

que es posible afirmar que la publicación de las normas constituye una garantía del principio de seguridad jurídica.

Una vez publicada la ley, el Código Civil (art. 2.1) establece, como regla general, una *vacatio legis* de veinte días; regla general que conoce su excepción: salvo que la ley expresamente disponga una *vacatio legis* diferente.

Por su parte la ley 50/1997 establece en su artículo 23 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 se aplicará a los reales decretos-leyes, ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria.

Esta medida es tributaria de una de las recomendaciones incluidas en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 25 de junio de 2008 (A «Small Business Act» for Europe) que incluye la de fijar fechas concretas de entrada en vigor de cualquier norma que afecte a las pequeñas y medianas empresas, propuesta que se ha incorporado a la normativa estatal.

El artículo 52 de la ley 1/2019, del Gobierno de las Illes Balears, relativo a la publicidad de las normas, establece que:

1. LAS DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS SE HAN DE PUBLICAR ÍNTEGRAMENTE

EN EL *BOLETÍN OFICIAL DE LAS ILLES BALEARS* PARA QUE ENTREN EN VIGOR Y PRODUZCAN EFECTOS JURÍDICOS. ADICIONALMENTE, Y DE MANERA FACULTATIVA, PUEDEN ESTABLECERSE OTROS MEDIOS DE PUBLICIDAD COMPLEMENTARIOS.

2. LA PUBLICACIÓN DEL *BOLETÍN OFICIAL DE LAS ILLES BALEARS* EN LA SEDE ELECTRÓNICA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA TIENE CARÁCTER OFICIAL Y AUTÉNTICO EN LAS CONDICIONES Y CON LAS GARANTÍAS QUE SE DETERMINEN REGLAMENTARIAMENTE, CON LOS EFECTOS PREVISTOS EN EL TÍTULO PRELIMINAR DEL CÓDIGO CIVIL Y LAS RESTANTES NORMAS APLICABLES.

3. LAS DISPOSICIONES LEGALES, ASIMISMO, SE HAN DE PUBLICAR EN EL *BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO*.

En sede parlamentaria de añadió un apartado 4 a este artículo en el que se establece que se han de publicar en el sitio web específico de la administración autonómica las normas autonómicas debidamente actualizadas y adicionalmente, de forma facultativa, establecer otros medios de publicidad complementarios, apartado que sin duda tendría mejor encaje en el artículo precedente, relativo a la transparencia.