

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO Y TÉCNICA NORMATIVA EN LAS NUEVAS LEYES ADMINISTRATIVAS (LEYES 39 Y 40/2015)

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

Letrada de las Cortes Generales

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO

I. Novedades en materia de iniciativa legislativa y técnica normativa. II. La iniciativa legislativa del gobierno. III. Planificación normativa. IV. Elaboración de los anteproyectos de ley. V. Evaluación ex post. VI. Otras disposiciones de técnica normativa. VII. Régimen transitorio. VIII. Conclusiones.

I. NOVEDADES EN MATERIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA Y TÉCNICA NORMATIVA

Las nuevas grandes leyes administrativas (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas —LPAC—, y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público —LRJSP—), que han venido a sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), introducen importantes novedades en materia de elaboración de las leyes y técnica normativa, que merecen un comentario.

La hasta ahora¹ escasamente regulada iniciativa legislativa del Ejecutivo (además de por los arts. 88 y 89 de la Constitución, apenas por el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno) es objeto de regulación más

¹ Las dos nuevas leyes han entrado en vigor al año de su publicación en el BOE, esto es, el 2 de octubre de 2016, con la salvedad de otras fechas anteriores para determinadas modificaciones legislativas que introdu-

amplia por partida doble: de una parte, la LPAC dedica su Título VI y último a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, con el alcance general determinado por su ámbito de aplicación a todas las Administraciones Públicas (art. 1.1); de otra parte y en consonancia, en ley tramitada en paralelo, la LRJSP modifica la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno², en lo que nos interesa rehaciendo el Título V (ahora con la rúbrica «De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, arts. 22 a 28), según señala la Exposición de Motivos con dos finalidades: reformar el procedimiento a través del cual se ejerce la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en línea con los principios establecidos con carácter general para todas las Administraciones en la LPAC³; y extraer de este Título el artículo dedicado al control del Gobierno, en el que impropiamente se encontraba, que pasa a constituir uno específico con una redacción más acorde con la normativa reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Veamos cuáles son las notas características de la nueva regulación en materia de iniciativa legislativa del Gobierno y técnica normativa:

- a) En primer lugar, destaca por su amplitud la regulación de la iniciativa legislativa, en comparación con la parquedad anterior.
- b) La iniciativa legislativa se regula conjuntamente con el ejercicio de la potestad reglamentaria, dedicando sendos títulos en la Ley 39/2015 y en la Ley del Gobierno a contemplar conjuntamente la participación del Ejecutivo en la función legislativa (propia y compartida) y la potestad reglamentaria
- c) Se incorporan a la LPAC los principios de buena regulación, hasta ahora contenidos en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, con alguna modificación, en particular la mención expresa de su aplicación a la potestad reglamentaria.
- d) Como consecuencia de las iniciativas sobre *Better Regulation* de la Unión Europea y de las recomendaciones de la OCDE⁴, se introducen en las dos leyes citadas, y ello constituye una novedad relevante, preceptos dedica-

ce la Ley 40/2015, y de la entrada en vigor diferida a los dos años en materia de registros y archivos electrónicos que prevé la disposición final séptima de la Ley 39/2015.

² La modificación de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contenida en la disposición final tercera de la LRJSP, es muy extensa, pues afecta a once artículos de los veinte primeros, además de dar nueva redacción al Título V (antes «De la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control del Gobierno», artículos 22 a 26, ahora integrado por los artículos 22 a 28), y transformar en un Título VI, Del control del gobierno, el artículo 26, ahora 29 y modificado para introducir la regla expresa de que la inactividad y la vía de hecho son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

³ 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 (E. de M., Ley 40/2015).

⁴ Según señala la Exposición de Motivos de la Ley 40/2015.

dos a la planificación y a la evaluación normativa, tanto ex ante (análisis de impacto normativo, hasta ahora regulado por Real Decreto⁵) como ex post, y a otros aspectos de la técnica normativa (publicidad de las normas, entrada en vigor), muy en particular un control de calidad de la actividad normativa por el Ministerio de la Presidencia.

- e) Asimismo, se regula en ambas leyes con cierto detalle la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas con rango de ley y de los reglamentos.

Analicemos cada uno de estos aspectos.

II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO.

1. Normativa constitucional

La iniciativa legislativa del Ejecutivo se ejerce en la forma determinada por la Constitución⁶. El artículo 88 establece que los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. El artículo 89 hace referencia a la prioridad debida a los proyectos de ley, que no ha de impedir a los restantes titulares reconocidos en el artículo 87 el ejercicio de su iniciativa legislativa, cuya regulación (la tramitación de las proposiciones de ley) se remite a los Reglamentos de las Cámaras.

Como señala el artículo 127 de la Ley 39/2015, que abre su Título VI «De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones», el Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales. La iniciativa legislativa de los órganos de gobierno de las CCAA se ejercerá en los términos establecidos por la Constitución y sus respectivos Estatutos de Autonomía.

El artículo 127 se refiere también, de acuerdo con su encabezamiento (*Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley*), a la aprobación de decretos leyes y decretos legislativos por el Gobierno en los términos previstos en la Constitución, y por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas de conformidad con lo establecido en la Constitución y en su respectivo Estatuto de Autonomía.

5 RD 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no derogado expresamente por la Ley pero cuyo contenido, como veremos, se incorpora en gran medida a la Ley del Gobierno (art. 26.3).

6 Puede verse P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, Madrid, 2000, y «La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley», *TRC*, n.º 3, 1999, pp. 125-164.

2. Principios de buena regulación

Los principios de buena regulación contenidos en los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, se han incorporado a la LPAC, siendo aplicables a las Administraciones Públicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria⁷.

Estos principios se sitúan dentro del programa *Legislar mejor (Better Regulation)* de la Unión Europea, en el movimiento por la simplificación normativa que se inicia con el Libro Blanco sobre la Gobernanza publicado en 2001 y que, partiendo de la simplificación del acervo comunitario (puede citarse el Acuerdo interinstitucional para legislar mejor de 2003, entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, en el que se comprometen a incrementar la calidad de la legislación europea, recientemente sustituido por el Acuerdo Institucional sobre la mejora de la legislación de 13 de abril de 2016), pasó después a intentar que los Estados miembros asumieran compromisos similares⁸.

De conformidad con el nuevo artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, en la redacción dada por la LRJSP, el Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de acuerdo con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la LPAC, además de en el Título V de la propia Ley del Gobierno.

Los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la LPAC, de acuerdo con los cuales han de actuar las Administraciones Públicas, debiendo quedar en la exposición de motivos o en el preámbulo de los anteproyectos de ley o proyectos de reglamento, respectivamente, debidamente justificada su adecuación a ellos, son los siguientes⁹:

- Necesidad y eficacia: la iniciativa normativa debe estar justificada por una norma de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para su consecución.
- Proporcionalidad: La iniciativa deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que

7 En el artículo 4 de la Ley 2/2011, la referencia era al «conjunto de las Administraciones Públicas» y en el ejercicio «de la iniciativa normativa».

8 En este sentido, cabe citar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008 para el desarrollo del Plan de reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación.

9 Respecto de los principios contenidos en el artículo 4 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, se aprecia la inclusión del principio de eficacia junto al de necesidad, en lugar de figurar en último lugar; la adición del principio de eficiencia y la supresión de los de accesibilidad y simplicidad; la eliminación de un apartado final 9 sobre mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible y sin más cargas administrativas de las estrictamente necesarias (contenido que se incorpora a los distintos principios), que es sustituido por un apartado 7 sobre cuantificación de la repercusión y efectos de los gastos e ingresos públicos y supeditación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Asimismo, se han ampliado los apartados dedicados a cada uno de los principios, que aclaran su significado, en particular los de seguridad jurídica y transparencia.

- no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.
- Seguridad jurídica: la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas. En aplicación de este principio, se establecen también dos reglas uniformadoras: cuando se establezcan trámites adicionales o distintos a los contemplados en la LPAC, deben estar justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos; y las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley se harán con carácter general al Gobierno o Consejo de Gobierno, y sólo excepcionalmente y debiendo justificarse en la ley habilitante, a los titulares de los departamentos ministeriales o consejerías o a otros órganos subordinados o dependientes. Las leyes podrán habilitar directamente a autoridades independientes u organismos con esta potestad para desarrollar normas de desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.
 - Transparencia: las Administraciones Públicas deberán cumplir lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en cuanto a posibilitar el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración; definir claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitar que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.
 - Eficiencia: la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

El artículo 129 se cierra con el mandato de que cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos (evaluación del impacto económico que ha de relacionarse con el análisis económico en la elaboración de las normas previsto en el artículo 130.2, con la Memoria del análisis de impacto normativo contemplada en el nuevo artículo 26.3 de la Ley del Gobierno, y con la evaluación ex post prevista en el artículo 130 LPAC), y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Conforme al citado artículo 130.2, las Administraciones Públicas promoverán la aplicación de los principios de buena regulación y cooperarán para promover el análisis económico en la elaboración de las normas y, en particular, para evitar la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas a la actividad económica.

III. PLANIFICACIÓN NORMATIVA

El artículo 132 de la LPAC 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 Transparencia de la Administración Pública correspondiente.

Como señala la Exposición de Motivos, con la mejora de la planificación normativa ex ante se pretende obtener una mayor seguridad jurídica y predictibilidad del ordenamiento¹⁰.

Al Plan Anual Normativo, que como se ha indicado ha de incluir las iniciativas tanto reglamentarias como legislativas, se dedica el nuevo artículo 25 de la Ley del Gobierno, con la regulación siguiente:

- El Plan estará coordinado por el Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la congruencia de las iniciativas que se tramiten y de evitar sucesivas modificaciones del régimen legal aplicable a un determinado sector o área de actividad en un corto espacio de tiempo.
- Por orden del Ministerio de la Presidencia se aprobarán los modelos que contengan la información a remitir sobre cada iniciativa normativa para su inclusión en el Plan. El Ministro de la Presidencia elevará el Plan al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 30 de abril. Corresponde al Gobierno su aprobación anual, incluyendo las iniciativas legislativas o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.
- Identificación en el Plan, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, de las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos (evaluación ex post).
- Cuando se eleve para su aprobación por el órgano competente una propuesta normativa que no figurara en el Plan Anual Normativo, será nece-

¹⁰ En relación con esta materia, puede verse F. SAINZ MORENO, «El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana», *La proliferación legislativa, un desafío para el Estado de Derecho*, A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, dir., Civitas, Madrid, 2004, pp. 135 y ss. Recordemos que la seguridad jurídica, como ha señalado el Tribunal Constitucional, presenta una vertiente subjetiva consistente en la previsibilidad, que garantiza «la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes» (STC 147/1986, FJ4) y supone la «expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho» (STC 36/1991, FJ 5). La sentencia 178/2000, FJ 12, pone de relieve la conexión con el principio de protección de la confianza legítima de los ciudadanos, derivación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), según la STC 222/2003, FJ 4. Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, Civitas, Cizur Menor, 2010, pp. 20 y ss.

sario justificar este hecho en la correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

De la regulación contenida en este precepto cabe destacar —aparte de la importancia de llegar a conocer con una cierta anticipación los proyectos de ley que en principio se piensa remitir a las Cámaras— la relación que la planificación presenta con otros aspectos de la técnica normativa que examinaremos a continuación: coordinación por el Ministerio de la Presidencia para evitar incongruencias entre las iniciativas de distintos Ministerios y sucesivas reformas, y previsión de una evaluación *ex post* al menos de algunas leyes.

Es cierto que existe la posibilidad de elusión de la eficacia del PAN por la laxa previsión de que puedan elevarse a aprobación propuestas normativas que no figuren en el mismo, bastando con justificar este hecho en la MAIN, revisión que permitiría convertir la excepción en regla general. Seamos no obstante optimistas y pensemos que los elementos que empiezan a introducirse para dotar de cierta racionalidad al ordenamiento tal vez hagan germinar la conciencia de su necesidad y de su carácter ordinario, de la que se derive la autodisciplina imprescindible para lograr los objetivos perseguidos, en este caso de planificación normativa. De otra parte, la previsión de la evaluación anual del cumplimiento del PAN (art. 28.1) permitirá comprobar si la regulación establecida es suficiente para alcanzar dichos objetivos.

IV. ELABORACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

1. Participación de los ciudadanos

La nueva normativa va a introducir la participación ciudadana como trámite ordinario en la elaboración de disposiciones no sólo administrativas sino legales. Si la Constitución prevé en su artículo 105.a), previa regulación legal, la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que les afecten, a la audiencia de los interesados se va a añadir con carácter general, salvo las consabidas amplias excepciones, un trámite de consulta pública¹¹.

El artículo 133 de la LPAC impone que, con carácter previo a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento se realicen los trámites de consulta, audiencia e información pública en la forma siguiente:

¹¹ El anteproyecto de la Ley de Transparencia fue sometido a consulta pública, recibiendo 3700 aportaciones de los ciudadanos. Véase <http://www.cepc.gob.es/docs/ley-de-transparencia/aportaciones-ciudadanos.pdf?sfvrsn=0>. Consulta 1 abril 2016.

- 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 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.
- Sin perjuicio de la consulta pública, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas¹², el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.
- La consulta, audiencia e información pública deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Los supuestos en los cuales puede *prescindirse* de alguno o de todos estos trámites son los siguientes:

- Podrá prescindirse de los trámites de *consulta, audiencia e información pública* en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
- Podrá omitirse la *consulta pública* cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, así como en los casos de tramitación urgente del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria, cuando la normativa reguladora de la Administración de que se trate lo prevea, en cuyo caso la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquélla.

12 Cabe preguntarse qué normas no afectan a los derechos e intereses legítimos de las personas y que, en consecuencia, pueden quedar excluidas del trámite de audiencia. Esto se precisa en alguna medida a continuación, al señalar los casos en que puede prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información pública: básicamente las normas presupuestarias y organizativas.

Como puede comprobarse, la regulación del trámite de consulta, audiencia e información pública pretende cumplir con las exigencias del principio de transparencia que implica posibilitar el acceso a los documentos propios del proceso de elaboración de la normativa (art. 129.5 LPAC y art. 7 de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) y participación ciudadana, incluida la utilización de la página web para la publicidad y eventual opinión.

No resulta plenamente definida la diferenciación entre audiencia y consulta pública, aunque parece que puede distinguirse:

- a) Por su objeto: la consulta, previa a la elaboración del texto, versará en términos generales sobre la oportunidad de la regulación y sus alternativas, mientras que la audiencia se produce en un momento posterior sobre un texto articulado.
- b) Por la materia sobre la que recae la norma, pues la audiencia está prevista sólo cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas.
- c) Por los sujetos a que va dirigida. La consulta se dirige a los sujetos y organizaciones administrativas «potencialmente afectados», y la audiencia de forma más concreta a los ciudadanos afectados, aunque también pretende recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades, a la vez que puede recabarse directamente la opinión de organizaciones o asociaciones representativas de intereses afectados y cuyos fines guarden relación directa con su objeto (art. 123.2 LPAC).
- d) Por los supuestos de posible omisión del trámite, más numerosos en el caso de la consulta pública como se ha reflejado más arriba.

En consonancia con la regulación contenida en la LPAC, el nuevo artículo 26 de la Ley del Gobierno, sin perjuicio de la declaración inicial de que la redacción de proyectos y anteproyectos estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma (que ya existía en el art. 24.1.b de la Ley del Gobierno en su redacción anterior, referida al procedimiento de elaboración de los reglamentos), establece que la *consulta pública*, con carácter previo a la elaboración del texto de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias se sustanciará a través del portal web del departamento, y se recabará la opinión, sobre las mismas cuestiones señaladas en la LPAC, de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y las organizaciones más representativas (cambiando el lugar del predicativo «afectados...» que aquí sólo se refiere a los sujetos y no a las organizaciones).

Podrá prescindirse del trámite de consulta pública en el caso de elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a estas y en los demás

supuestos que fija la LPAC, así como en el caso de tramitación urgente de iniciativas a que se refiere el artículo 27.2 de la Ley del Gobierno, que analizaremos más adelante. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificará en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo.

En aras de dar cumplimiento al precepto de la LPAC que exige que aquella se realice de tal forma que todos los potenciales destinatarios de la norma tengan la posibilidad de emitir su opinión, el artículo 26.2 especifica el plazo mínimo para la consulta pública: un tiempo suficiente, que en ningún caso será inferior a quince días naturales.

En cuanto al trámite de *audiencia* previsto en la LPAC para las normas que afecten a los derechos e intereses legítimos de las personas, el art. 26.6 establece que el plazo mínimo de audiencia e información públicas será de quince días hábiles y podrá reducirse 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 conforme el artículo 27.2, debiendo dejarse constancia de ello en la Memoria.

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

2. Memoria del Análisis de Impacto Normativo

La nueva redacción del artículo 26.3 de la Ley del Gobierno incorpora y amplía (muy en particular con varias referencias al derecho y práctica europeos) el contenido del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, no derogado expresamente por la Ley 40/2015. Se trata de una evaluación *ex ante* de la iniciativa que incluye el contenido típico de los cuestionarios o *Checklisten*, instrumento de técnica legislativa¹³.

El centro directivo competente ha de elaborar con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que contenga los siguientes apartados:

¹³ El modelo típico de *Checkliste* es la *Blaue Liste* alemana de 1984 (*Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación*). En España, cabe citar el *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (sustituido luego por el Real Decreto 1083/2009), que se plantea la necesidad de la norma, las repercusiones jurídicas e institucionales y los efectos sociales y económicos en una veintena de interrogantes. Puede verse al respecto P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Manual de Técnica Legislativa*, Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 40 y ss.

- a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.
- b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.
- e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas¹⁴.
- f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto¹⁵.
- g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública (apartado de nueva incorporación a la MAIN).

Además, la MAIN podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

Como puede comprobarse, el contenido de la Memoria, que pretende una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, es similar al establecido en el Real Decreto 1083/2009, pero se amplían las explicaciones sobre los extremos que deben ser contemplados en aquella, y en consecuencia el alcance de la evaluación ex ante.

¹⁴ Este apartado de la MAIN, que en el RD 1083/2009 forma parte del impacto económico y presupuestario, incluye ahora la cuantificación del coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas

¹⁵ El informe sobre impacto de género fue introducido por el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros.

3. Estudios e informes

El nuevo artículo 26 de la Ley del Gobierno comienza la regulación del procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de otras normas señalando que su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma. Esto se reitera más adelante respecto de momentos distintos de la tramitación:

- a) Una vez realizada la consulta pública y elaborada la MAIN, cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, el titular o titulares de los departamentos proponentes lo elevarán, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que este decida sobre los ulteriores trámites, y en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros podrá prescindir de este trámite (siempre que se hayan cumplimentado los de carácter preceptivo) y acordar la aprobación del anteproyecto de ley o proyecto de real decreto legislativo y su remisión, en su caso, al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda (art. 26.4)¹⁶
- b) A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto.

El plazo para la emisión de los informes preceptivos, salvo que normativamente se establezca otra cosa, es 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 puede solicitar la emisión urgente de los informes, estudios y consultas solicitados, en cuyo caso los plazos se reducen a la mitad.

Son *preceptivos* para los anteproyectos de ley, además de los que pudieran resultar de la materia objeto de regulación (incluido el dictamen del Consejo de Estado, arts. 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril¹⁷), el informe de

¹⁶ Como es sabido, y sin perjuicio de eventuales propuestas de reforma constitucional sobre la intervención en la función legislativa de la Cámara Alta, la referencia al Senado sólo afecta al proyecto de ley del Fondo de Compensación Interterritorial, única ley que comienza su tramitación en esta Cámara por aplicación de los artículos 158.2 y 74.2 de la Constitución. Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, CEPC, Madrid, 2006, pp. 498 y ss.

¹⁷ El art. 26.7 de la Ley del Gobierno dispone que se recabará el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente cuando fuera preceptivo o se considere conveniente. No se entiende la referen-

la Secretaría General Técnica¹⁸ del Ministerio o Ministerios proponentes (art. 26.5). Cuando la propuesta normativa afecta a la organización administrativa de la Administración General del Estado, a su régimen de personal, a los procedimientos y a la inspección de los servicios, será necesario recabar la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de ser sometida al órgano competente para su promulgación (cabe entender que en los anteproyectos de ley, será antes de someterlos al Consejo de Ministros y de su envío a las Cortes Generales, aunque la redacción parece referida a las normas reglamentarias); si transcurridos quince días desde la recepción de la solicitud de aprobación por el citado Ministerio éste no formula objeción, se entiende concedida. Será además necesario informe previo del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuando la norma pueda afectar a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

4. Elevación del anteproyecto al Consejo de Ministros. Control de calidad por el Ministerio de la Presidencia

Cumplidos los trámites de consulta y audiencia públicas, primera elevación al Consejo de Ministros en su caso (para decisión sobre ulteriores trámites y en particular sobre consultas, informes y dictámenes) y emisión de informes y dictámenes preceptivos y solicitados, el anteproyecto se somete a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se eleva al Consejo de Ministros para su aprobación y remisión del proyecto de ley al Congreso de los Diputados o al Senado, acompañándolo, como exige el artículo 88 de la Constitución, de una Exposición de Motivos, así como de la documentación propia del procedimiento de elaboración a que se refiere el artículo 7.b) y c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹⁹ y su normativa de desarrollo.

Esta documentación, que debe ser publicada, incluye los anteproyectos de ley y los dictámenes solicitados a los órganos consultivos correspondientes.

En suma, no sólo las Cortes Generales podrán disponer de la misma información que tuvo el Gobierno al aprobar el proyecto de ley, sino que esta información será hecha accesible para todos los ciudadanos desde el ámbito del propio Ejecutivo.

cia al órgano consultivo, dado que en el caso del Gobierno el órgano consultivo es el Consejo de Estado

18 El artículo 65.1 de la LRJSP atribuye a los Secretarios generales técnicos, entre otras, en todo caso la competencia relativa a producción normativa.

19 En el art. 7 b) se establece la publicación de los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso de que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación. El literal c) se refiere a los proyectos de reglamentos, respecto de los cuales, cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados, sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

En esta fase de elevación del anteproyecto a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Ministerio de la Presidencia, en el que está encuadrado el Secretariado del Gobierno²⁰, le compete asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, analizando los siguientes aspectos (nuevo art. 26.9 Ley del Gobierno):

- a) La calidad y el rango de la propuesta normativa, en el caso que examinamos el anteproyecto de ley.
- 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 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 V de la Ley del Gobierno, que estamos analizando.
- 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.

Junto con la función de coordinación del Plan Anual Normativo examinada en el apartado anterior, que persigue la claridad y estabilidad del ordenamiento jurídico, evitando duplicidades, contradicciones y continuas reformas, es encomiable que se haya introducido en la Ley del Gobierno un primer control de la calidad de las leyes, referido al anteproyecto. El objeto de este control entende-

20 Conforme al nuevo art. 9.3 (antes 9.2) de la Ley del Gobierno, el Secretariado del Gobierno se integra en la estructura orgánica del Ministerio de la Presidencia, tal como se prevea en el Real Decreto de estructura del Ministerio. El Secretariado del Gobierno tiene atribuida, en la nueva redacción, la función de velar por el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y contribuir a la mejora de la calidad técnica de las disposiciones aprobadas por el Gobierno (art. 9.1.e). El apartado Tercero del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, establece que la Dirección General del Secretariado del Gobierno velará por la correcta aplicación de las directrices, para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios.

mos ha de ser, entre otros, el cumplimiento de las Directrices de Técnica Normativa, cometido encargado al Secretariado del Gobierno y que alcanza a la estructura y contenido de las normas, así como al lenguaje de la ley y a su correcta inserción en el ordenamiento jurídico.

No olvidemos que sólo de un buen proyecto puede resultar una buena ley, porque únicamente cuando aquel está correctamente elaborado desde un punto de vista técnico y sistemático, podrán introducirse las enmiendas parlamentarias sin que se produzca una ley oscura o contradictoria. Así pues, el momento de la redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, ya que la calidad de la ley depende en gran medida de la calidad del proyecto que se remite a las Cámaras²¹.

En un sistema de redacción difusa o descentralizada de los anteproyectos de ley, que realizan los distintos Ministerios, es fundamental que se atribuya a un órgano, no ya el que exista cierta homogeneidad formal y estructural en las leyes, que deben sujetarse a las Directrices de Técnica Normativa, sino también la coherencia del ordenamiento jurídico, que tiende de por sí a ser confuso y a veces contradictorio dada la proliferación normativa propia de nuestros días, muy en particular en un Estado compuesto en el que se superponen distintos sistemas normativos.

5. Tramitación por vía de urgencia (art. 27 Ley del Gobierno)

El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos, que deberán ser mencionados en la MAIN junto con la existencia de tal acuerdo:

- 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, cláusula lo suficientemente amplia como para poder recurrir con facilidad a la vía de urgencia.

La tramitación por esta vía implicará que los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración se reducirán a la mitad de

21 Sobre los sistemas comparados de redacción de los proyectos de ley, puede verse P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Manual de Técnica Legislativa*, cit., pp. 31 y ss.

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 propio acuerdo de tramitación urgente.

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, cuyo plazo será de siete días. 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.

Esperemos que una amplia interpretación de los supuestos que permiten acudir a la vía de urgencia no convierta de nuevo lo excepcional en habitual, dejando sin aplicación la regulación del procedimiento ordinario de elaboración de las iniciativas legislativas.

V. EVALUACIÓN EX POST

Con carácter general para las Administraciones públicas y para el conjunto del ordenamiento, el artículo 130.1 de la LPAC establece que las Administraciones Públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas. El resultado de la evaluación se plasmará en un informe que se hará público, con el detalle, periodicidad y por el órgano que determine la normativa reguladora de la Administración correspondiente.

Se introduce así la exigencia de evaluación ex post periódica para lo que podría parecer que es sólo normativa de carácter reglamentario, y que afecta de una parte a la normativa en general (adaptación a los principios de buena regulación) y de otra a las normas concretas, respecto de las cuales ha de evaluarse la eficacia, la eficiencia y el coste.

La consecuente modificación introducida en la Ley del Gobierno afecta también a las iniciativas legislativas, puesto que el Plan Anual Normativo que sirve de punto de referencia incluye iniciativas legislativas o reglamentarias (art. 25.1).

La evaluación que introduce el art. 28 de la Ley del Gobierno es doble:

- a) Del Plan Anual Normativo. En efecto, el nuevo artículo 28 de la Ley del Gobierno establece que el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de la Presidencia, aprobará, antes del 30 de abril de cada año, un informe anual en el que se refleje el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, las iniciativas adoptadas que no estaban inicialmente incluidas en el citado Plan, así como las incluidas en anteriores

informes de evaluación con objetivos plurianuales que hayan producido al menos parte de sus efectos en el año que se evalúa.

Este informe permitirá comprobar la efectividad de la existencia del PAN y si se han conseguido los efectos de planificación perseguidos con su establecimiento.

- b) De normas concretas: en el informe anual se incluirán las conclusiones del análisis de la aplicación de aquellas normas identificadas en el propio Plan que, conforme al artículo 25.2²², de acuerdo con lo previsto en su respectiva Memoria, hayan tenido que ser evaluadas en el ejercicio anterior. La evaluación se realizará en los términos y plazos previstos en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y deberá comprender, en todo caso, la eficacia de la norma, entendiendo por tal la medida en que ha conseguido los fines pretendidos con su aprobación; la eficiencia de la norma, identificando las cargas administrativas que podrían no haber sido necesarias; y la sostenibilidad de la disposición.

El informe podrá contener recomendaciones específicas de modificación y, en su caso, derogación de las normas evaluadas, cuando así lo aconsejase el resultado del análisis.

Este precepto, que introduce la exigencia de evaluación ex post al menos de algunas leyes escogidas, que esperemos sean significativas, responde al objeto (eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y eventuales efectos (reforma o derogación si es preciso) de la evaluación normativa. Complementaria de la evaluación ex ante como herramienta de técnica legislativa, la evaluación ex post permite obtener información útil para conocer los impactos reales de la regulación, que sirve para mejorar su aplicación y su reforma en el futuro, actúa como instrumento de control para rendir cuentas de los resultados, efectos o impactos de la ley y puede servir asimismo para la simplificación de la legislación existente²³, en particular cuando se revisa periódicamente la normativa vigente en una materia como dispone el artículo 130.1 de la LPAC.

VI. OTRAS DISPOSICIONES DE TÉCNICA NORMATIVA

En las dos leyes que estudiamos se encuentran preceptos que afectan a otros aspectos relevantes de la técnica normativa, en concreto a la publicidad de las normas y a su entrada en vigor.

22 Art. 25.2. El Plan Anual Normativo identificará, con arreglo a los criterios que se establezcan reglamentariamente, las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación, atendiendo fundamentalmente al coste que suponen para la Administración o los destinatarios y las cargas administrativas impuestas a estos últimos.

23 Véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Manual de Técnica Legislativa*, pp. 73 y ss.

1. Publicidad de las normas

El artículo 131 de la LPAC²⁴ recoge con carácter general el principio de publicidad de las normas, constitucionalmente reconocido (art. 9.3), tradicionalmente identificado con la publicación en el diario oficial y condición de la entrada en vigor de aquéllas.

Hemos defendido la diferencia entre publicación y publicidad²⁵, pese a que el Tribunal Constitucional los considera equivalentes²⁶, y señalado la estrecha vinculación que existe entre el principio de publicidad y el principio de seguridad jurídica, asimismo proclamado por el artículo 9.3 de la Constitución. Por eso parece positivo que el antes citado artículo de la LPAC recoja a continuación de la publicación oficial, la posibilidad de que adicionalmente, y aunque sea de manera facultativa, las Administraciones Públicas puedan establecer otros medios de publicidad complementarios.

Es un primer paso que podía haber ido más allá, por ejemplo, disponiendo que esos medios complementarios de publicidad deben adoptarse cuando se consideren necesarios para facilitar o posibilitar a los afectados el conocimiento de la norma. En cualquier caso, todo avance que favorezca la seguridad jurídica ha de ser considerado positivo.

A continuación se establece la equiparación de efectos de la edición de los diarios oficiales impresa y electrónica, y en el caso del Boletín Oficial del Estado, en que sólo existe edición electrónica, el carácter oficial de la publicación del BOE en la sede electrónica del organismo competente.

2. Entrada en vigor

El nuevo artículo 23 de la Ley del Gobierno, sin perjuicio del plazo general supletorio establecido para las leyes en el artículo 2.1 del Código Civil, fijado en veinte días desde su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa), introduce un principio de unificación en la fecha de entrada en vigor de determinadas leyes y reglamentos, con el objeto, sin duda, de

24 Art. 131. *Publicidad de las normas*. Las normas con rango de ley, los reglamentos y disposiciones administrativas habrán de publicarse en el diario oficial correspondiente para que entren en vigor y produzcan efectos jurídicos. Adicionalmente, y de manera facultativa, las Administraciones Públicas podrán establecer otros medios de publicidad complementarios.//La publicación de los diarios o boletines oficiales en las sedes electrónicas de la Administración, Órgano, Organismo público o Entidad competente tendrá, en las condiciones y con las garantías que cada Administración Pública determine, los mismos efectos que los atribuidos a su edición impresa.//La publicación del «Boletín Oficial del Estado» en la sede electrónica del Organismo competente tendrá carácter oficial y auténtico en las condiciones y con las garantías que se determinen reglamentariamente, derivándose de dicha publicación los efectos previstos en el título preliminar del Código Civil y en las restantes normas aplicables.

25 P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica*, cit., pp. 114-115.

26 Así, en la sentencia 90/2009 FJ 5.

tratar de introducir cierta racionalidad en el ordenamiento jurídico, sobre todo en lo que afecta la actividad económica.

Así, «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».

En cuanto a las leyes, que es lo que aquí nos interesa, es obvio que estas fechas de entrada en vigor deberán ser cumplidas por los anteproyectos y proyectos de ley, pero que no vinculan al poder legislativo, el cual puede modificarlas a lo largo de la tramitación parlamentaria.

De otra parte, se excluyen de la regla, además de los reales decretos-leyes (justificado por su carácter de urgencia y extraordinaria necesidad, que exige inmediatez en su aplicación) dos supuestos suficientemente amplios como para dotarla de flexibilidad: cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen. Este hecho deberá quedar debidamente acreditado en la respectiva memoria.

La práctica demostrará si los efectos pretendidos con la unificación de la entrada en vigor se alcanzan, si el objetivo de unificación tiende a cumplirse también en las leyes y si las «razones justificadas» no dejan inoperante la norma.

VIII. RÉGIMEN TRANSITORIO

Para completar el panorama de la regulación introducida por las Leyes 39/2015 y 40/2015 en cuanto a la iniciativa legislativa del Gobierno y la participación ciudadana, hemos de señalar que, sin perjuicio de su entrada en vigor —como se ha señalado—, al año de su publicación, esto es, el 2 de octubre de 2016, la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015 (Ley que contiene la modificación de la Ley del Gobierno), dispone que los procedimientos de elaboración de normas que se hallaren en tramitación en la Administración General del Estado a la entrada en vigor de la Ley se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento en que se iniciaron. Sería de desear que, existiendo un Gobierno en funciones en el momento de redactarse estas líneas, las iniciativas que promoviera un nuevo Gobierno se adaptaran desde el principio a la nueva normativa, para que no coexistieran proyectos de ley en la misma legislatura elaborados de forma diferente.

IX. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha pretendido exponer la incidencia de las nuevas grandes leyes administrativas (LPAC y LRJSP) en aspectos relevantes para las relaciones

entre poderes del Estado y el ejercicio de la función legislativa, como son la iniciativa legislativa del Gobierno, la elaboración de anteproyectos y la técnica normativa. Se han apreciado elementos positivos a destacar que permitirán, si la voluntad política acompaña, mejorar en alguna medida la calidad de los proyectos de ley, su eficacia o incluso aceptabilidad, merced a los cauces previstos para la participación ciudadana y la clarificación del ordenamiento jurídico.

El tiempo demostrará si estos objetivos se han cumplido. Aunque sea sólo parcialmente, siempre podrá significar un avance hacia una mayor seguridad jurídica.

TITLE: Government bills and legal drafting in new administrative laws

ABSTRACT: This essay analyses the new rules introduced by the recent Spanish administrative laws of procedure and organization (39 and 40/2015) in the proposal of bills by the Government, in particular in the elaboration of draft legislation, which includes a process of public consultation and citizen participation. Are also examined the new measures tending to improve the quality of laws, such as legislative agenda, application of the principles of Better Regulation and ex ante and ex post regulatory impact assessment.

RESUMEN: El artículo examina las novedades que las nuevas grandes leyes administrativas de procedimiento y régimen jurídico (Leyes 39 y 40/2015) introducen en la regulación de la iniciativa legislativa por el Gobierno, en concreto en la elaboración de los proyectos de ley, que incluye un trámite de consulta pública y participación ciudadana. Se analizan asimismo las nuevas medidas en favor de la calidad de las leyes y la coherencia del ordenamiento, como la planificación normativa, la aplicación de los principios de buena regulación y la evaluación ex ante y ex post que afectará no sólo a los reglamentos, sino también a los anteproyectos de ley.

KEY WORDS: Government bills, legal drafting, legislative agenda, administrative laws, regulatory impact assessment, public engagement.

PALABRAS CLAVE: iniciativa legislativa del Gobierno, proyectos de ley, planificación normativa, leyes administrativas, técnica normativa, evaluación normativa, participación ciudadana.

FECHA RECEPCIÓN: 22.03.2016

FECHA ACEPTACIÓN: 27.07.2016