

LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE ORIGEN PARLAMENTARIO Y SU SOMETIMIENTO A REGLAS DE TÉCNICA Y CALIDAD NORMATIVA

JATORRI PARLAMENTARIOKO LEGEGINTZA-EKIMENA ETA HURA ARAUGINTZAREN ALORREKO TEKNIKA- ETA KALITATE-ARAUEN MENDE JARTZEA

LEGISLATIVE INITIATIVE OF PARLIAMENTARY ORIGIN AND ITS SUBJECTION TO RULES OF TECHNICAL AND REGULATORY QUALITY

Raúl Gómez Iñigo

Eusko Legebiltzarra - Parlamento Vasco

Cómo citar: Gómez Iñigo, Raúl (2025). La iniciativa legislativa de origen parlamentario y su sometimiento a reglas de técnica y calidad normativa. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 6
<https://doi.org/10.47984/legal.2025.004>



RESUMEN

El documento analiza la iniciativa legislativa parlamentaria en el Parlamento Vasco, centrándose en la necesidad de establecer garantías de calidad normativa y técnicas legislativas tanto en la fase de proposición como en la tramitación de las leyes. Se abordan conceptos como la igualdad en el ejercicio de funciones parlamentarias, la autonomía parlamentaria,

la distinción entre iniciativa legislativa gubernamental y parlamentaria, y la importancia de la técnica legislativa para asegurar la coherencia y la calidad del ordenamiento jurídico. Se destaca la influencia de la Unión Europea en la promoción de la calidad normativa y la introducción de tecnologías como la inteligencia artificial en el proceso legislativo.

Raúl Gómez Iñigo
Letrado del Parlamento Vasco.

Fecha de recepción: 23.5.2025. Evaluación: 23.6.2025 y 1.8.2025. Fecha de aceptación: 26.9.2025

PALABRAS CLAVE

Derecho fundamental a cargo público, función representativa pública, *ius in officium* parlamentario, iniciativa legislativa, proposición de ley, técnica legislativa, calidad de las leyes.

LABURPENA

Dokumentu honetan, Eusko Legebiltzarreko legegintza-ekimen parlamentarioa aztertzen da, erdigune hartuta nahikoa berme ezartzearen beharra bai arauen kalitateari dagokionez, bai legegintza-teknikei dagokienez, hala proposamen-fasean nola legeak izapidetzerakoan. Honako kontzeptu hauek jorratzen dira, besteak beste: berdintasuna funtzio parlamentarioak betetzean, autonomia parlamentarioa, gobernuaren legegintza-ekimenaren eta legegintza-ekimen parlamentarioaren arteko bereizketa, eta legegintza-teknikak duen garrantzia ordenamendu juridikoaren koherentzia eta kalitatea ziurtatzeko. Europar Batasunak arauen kalitatea sustatzeko duen influentzia nabarmentzen da, bai eta legegintza-prozesuan adimen artifiziala eta beste teknologia batzuk txertatzea ere.

GAKO-HITZAK

Kargu publikoetarako oinarrizko eskubidea, ordezkaritza-funtzio publikoa, legebiltzarkideen *ius*

in officium, legegintza-ekimena, lege-proposamena, legegintza-teknika, legeen kalitatea.

ABSTRACT

This work analyses the parliamentary legislative initiative in the Basque Parliament, focusing on the need to establish normative quality and legislative technique guarantees in both the proposal and processing phases. It addresses concepts such as equality in the exercise of parliamentary functions, parliamentary autonomy, the distinction between governmental and parliamentary legislative initiatives, and the importance of legislative techniques in ensuring the consistency and quality of the legal system. The influence of the European Union in promoting regulatory quality and the introduction of technologies such as artificial intelligence into the legislative process is also highlighted.

KEYWORDS

Right to participate in public affairs, representative public function, *ius in officium* of parliamentarians, legislative initiative, parliamentary bill, legislative technique, the quality of laws.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIUM* PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.
- III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SIGNIFICADO POLÍTICO (O ENCONTRAR SENTIDO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA QUE SE INCARDINA).
- IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SENTIDO FORMAL.
- V. APUNTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE EUSKADI.
- VI. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS Y LA TÉCNICA DE LEGISLAR.

- VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: ¿DEBEN EXISTIR TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN? 1. Las técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación. 2. Mecanismos de evaluación *ex ante* de las iniciativas legislativas gubernamentales. 3. Los consejos consultivos como mecanismos de control *ex ante*. 4. Mecanismos de evaluación *ex ante* de las iniciativas legislativas de origen parlamentario. 5. El control jurisdiccional de la calidad formal de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley.
- VIII. ¿ES POSIBLE CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECER MECANISMOS *EX ANTE* DE CONTROL DE CALIDAD FORMAL Y MATERIAL A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO?
- IX. CONCLUSIONES.
- BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Constituye el objeto de este trabajo la iniciativa legislativa parlamentaria en el Parlamento Vasco, así como la reflexión sobre la necesidad de establecer en el ámbito parlamentario las garantías suficientes para que las proposiciones de ley se sometan a reglas de técnica y calidad normativa.

Así como el propio Parlamento Vasco ha sometido la iniciativa legislativa del Gobierno Vasco, a través de la Ley 6/2022, de 30 de junio, de Procedimiento de Elaboración de Disposiciones Generales, a principios de buena regulación y a técnicas legislativas de evaluación *ex ante* y *ex post*, no cabe afirmar lo mismo respecto la iniciativa legislativa a instancia de sus miembros. Dicho lo cual, en el actual contexto constitucional es preciso preguntarse sobre la calidad de las leyes a consecuencia de las proposiciones de ley. O ¿es que acaso no se han de aplicar a las leyes parlamentarias los mismos principios y requisitos de calidad técnica formal y de calidad material que se exigen a las leyes nacidas de la iniciativa legislativa gubernativa? (Bengoetxea, 2023: 89).

No habrá autor o doctrina que niegue la necesidad de someter las proposiciones de leyes a técnicas de racionalidad tanto formal como material, en tanto en cuanto una deficiente ley parlamentaria afecta negativamente a los valores y principios constitucionales que aquella debe perseguir e implantar; esto es, a la misma razón de ser de la ley en el Estado social y democrático de derecho. De este modo, la cuestión se remite a cómo hacer efectiva la institucionalización parlamentaria de directrices de técnica legislativa a la iniciativa legislativa, y, por qué no, también a las enmiendas parlamentarias, respecto tanto a los proyectos de ley como a las mismas proposiciones de ley.

Las mismas razones que justifican que las leyes de iniciativa gubernativa sean sometidas a requisitos de calidad técnica formal y de calidad material –*nec voluntas sed ratio facit legem*– también justifican que sean aplicadas a las leyes de iniciativa parlamentaria. Por tanto, la cuestión no es por qué no, sino el cómo.

II. LA CONFIGURACIÓN GENERAL DEL *IUS IN OFFICIUM* PARLAMENTARIO Y SU PROYECCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Tal y como expone García Rocha (2020: 211), el llamado *ius in officium* del parlamentario o de la parlamentaria, que recoge el artículo 23.2 de la Constitución española (CE), ha sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina, y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que ha ido configurando y concretando sus contenidos esenciales durante estas décadas.

De conformidad con la referida doctrina constitucional, recogida de modo sintético en la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, el artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a estos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, y 40/2003, FJ 2, entre otras).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios *ex* artículo 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE), pues “puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos”. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado de este o perturbado en su ejercicio (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2, 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Ahora bien, ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, y esa configuración corresponde a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios; los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el artículo 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002, FJ 3, y 40/2003, FJ 2).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del

derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como es, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación, bajo pena no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (artículo 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos, *ex* artículo 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3, y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Dicho lo cual, cabe preguntarse por cuáles son, entonces, los contenidos esenciales de este derecho fundamental, cuáles esos elementos nucleares de la función representativa protegidos por el artículo 23.2 CE en relación con la participación de los parlamentarios en los procedimientos legislativos. La jurisprudencia constitucional ha reconocido alguno más, pero, por lo que hace al objeto de nuestro análisis, esta ha reconocido como derecho integrado en el *ius in officium* parlamentario la presentación de propuestas legislativas, la discusión en el debate parlamentario público sobre los temas respecto de los que versa ese debate, interviniendo en este, y respetar su derecho a expresar su posición mediante el derecho de voto. Y es que tales derechos no constituyen meros derechos reglamentarios, sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 CE. En efecto, el derecho de participación, el *ius in officium*, afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios y de las parlamentarias en las que los órganos rectores de las cámaras deben respetar la función representativa, no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan dicha función, sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa. Por ello, la doctrina constitucional afirma que se impone, como contenido esencial del *ius in officium*, el derecho a presentar propuestas legislativas –esto es, el ejercicio de la iniciativa legislativa–, y, así, el derecho a la discusión en debate parlamentario público sobre el tema o temas sobre los que versa la iniciativa legislativa (el debate de toma en consideración) (SSTC 124/1995 y 119/2011).

Por tanto, la iniciativa legislativa reconocida constitucionalmente a los miembros de las Cortes Generales (artículo 87.1 CE), así como estatutariamente reconocida a los miembros de la asamblea legislativa vasca (artículo 27.4 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco), constituye una “manifestación relevante del *ius in officium* del representante”, por lo que debe considerarse perteneciente al núcleo duro de su

función representativa su derecho a presentar proposiciones legislativas y que estas se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española (o estatuto de autonomía) y en el reglamento de las cámaras. No es otro el sentido que se puede dar a la iniciativa legislativa en cuanto forma parte del ejercicio de la función legislativa, que constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, “puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan [...] constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante” (SSTC 10/2016, 10/2018 y 94/2018).

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SIGNIFICADO POLÍTICO (O ENCONTRAR SENTIDO A LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN LA QUE SE INCARDINA)

Una vez determinado que la facultad parlamentaria de presentar proposiciones de leyes forma parte del contenido esencial o núcleo duro del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, vamos a pasar revista al significado de la iniciativa legislativa parlamentaria para determinar el sentido de esta en la función legislativa en que se incardina.

Conforme al artículo 87 CE, la iniciativa legislativa es una potestad o capacidad compartida por varios sujetos legitimados: el Gobierno, el Congreso, el Senado, una fracción del cuerpo electoral y las comunidades autónomas. En este mismo sentido, el artículo 27 del Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce la iniciativa legislativa a los miembros del Parlamento Vasco, al Gobierno Vasco, a una fracción del cuerpo electoral vasco y a las juntas generales de los territorios históricos. Esto es, el sistema constitucional español de 1978 establece una estructura pluralista de la iniciativa legislativa, a la que sigue el Estatuto de Autonomía del País Vasco¹.

Por tanto, dado que existen distintos titulares de la iniciativa legislativa, Gobierno y Parlamento, y de que este último, a su vez, puede ser instado a su ejercicio por distintos sujetos, internos y externos, veamos cuál es el significado de la atribución de su papel respectivo a todos estos sujetos, qué espacio cubren en la labor de producción normativa, deteniéndonos, principalmente, en la iniciativa legislativa ejercida por las cámaras en el contexto del parlamentarismo del siglo xxi.

1 Su artículo 27.4 dispone que “la iniciativa legislativa corresponde a los miembros del Parlamento, al Gobierno y a las Instituciones representativas a que se refiere el artículo 37 de este Estatuto, en los términos establecidos por la Ley. [...] La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por este mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 83 de la Constitución”.

En este contexto histórico, cada iniciativa legislativa tiene un significado diferente a las otras. Y es que el quid de la cuestión relativa a la iniciativa legislativa no se sitúa tanto en el plano dogmático de las definiciones, que también, como en la identificación de los efectos reales de cada tipo de iniciativa legislativa (García-Escudero, 2000). Pensamos que para analizar si existe o no un imperativo constitucional que impida la evaluación *ex ante* de las proposiciones de ley es necesario conocer el significado político de la iniciativa legislativa parlamentaria.

Desde una perspectiva histórica puede advertirse que no es la función legislativa, tras un proceso de abstracción y racionalización, la que genera la iniciativa parlamentaria de la ley, sino que es justamente lo contrario. La conquista política para formular propuestas legislativas es la que genera la función legislativa como función paradigmática del Parlamento. Esto es, las propuestas de ley presentadas por los primeros miembros de las asambleas del pueblo llano preceden al Parlamento como institución, en el sentido que hoy tenemos de este órgano constitucional. La iniciativa de la ley parlamentaria está en la génesis del Parlamento mismo (Merino, 1987). No obstante, a medida que las tareas de *indirizzo politico* del Gobierno se hacen complejas, unido al triunfo del régimen de mayorías, a través de un Gobierno que las representa y al que se avoca todo el régimen parlamentario, el Parlamento reduce fundamentalmente sus funciones legislativas a los actos parlamentarios de enmienda, deliberación y votación de las propuestas de ley enviadas a la Cámara desde el Gobierno.

En el parlamentarismo del siglo *xxi*, donde el binomio principio monárquico-principio democrático se ha trasladado al de Gobierno-mayoría parlamentaria, la iniciativa legislativa gubernamental es la iniciativa legislativa ordinaria, porque su función de impulso legislativo es la que le permite gobernar; o, a la inversa, porque para gobernar se necesita legislar, o, dicho de otro modo, el Gobierno para desarrollar su programa político precisa de la ley formal. En este sentido, la iniciativa legislativa ejercitada es desplegada para implementar el programa legislativo del Gobierno, sustentado en la mayoría parlamentaria que lo apoya. Ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política al Gobierno (artículo 97 CE; artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno de Euskadi)² y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral. O como dice López Guerra (Esteban y López, 1992: 138), “hoy, gobernar es legislar”, lo que nos reconduce a la afirmación clásica de Royer-Collard: “iniciar la ley es reinar” (Aragón, 1986: 289). Antonio Torres del Moral (2015: 523) engloba dentro de la función gubernamental de dirección política la capacidad de ejercer la iniciativa

2 El artículo 16 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno Vasco, dispone: “El Gobierno es el órgano colegiado que, bajo la dirección del Lehendakari, establece los objetivos políticos generales y dirige la Administración del País Vasco. A tal fin, ejerce la iniciativa legislativa, la función ejecutiva y la potestad reglamentaria, de conformidad con el Estatuto de Autonomía y la Ley”.

legislativa. En esta misma línea también se sitúan Ramón Punset³ y Pilar García-Escudero Márquez⁴.

El Parlamento legisla, sí, pero sobre iniciativas del Gobierno. Gobernar es, por tanto, fundamentalmente, programar, presupuestar, adoptar iniciativas legislativas y procurar su aprobación por el Parlamento, para lo cual dispone de la mayoría. Como se ha advertido acertadamente, el Gobierno domina plenamente la fase introductoria del procedimiento legislativo, predeterminando completamente la agenda legislativa de los parlamentos (Punset, 2014: 101). Así, la verdadera potestad legislativa reside en el conjunto del Gobierno-mayoría parlamentaria, verdadero órgano complejo, no formalizado, al que corresponde la dirección del Estado (Requejo, 2004).

En este sentido, la iniciativa legislativa gubernamental es la ordinaria y constitucionalmente se le atribuye una situación de prevalencia. Su tramitación tiene carácter prioritario (artículo 89.1 CE), es la única iniciativa que es dominada de un modo absoluto por su autor, pues puede ser retirada hasta el momento anterior en el que recaiga la votación definitiva en el Pleno (artículo 128 RCD). Además, es la única que no necesita la conformidad previa para su tramitación o trámite de consideración. En este particular, en el ámbito del subsistema autonómico vasco, la prioridad de los proyectos de ley no se establece estatutariamente ni *ex* reglamento parlamentario. Dicha disposición se establece por una ley ordinaria del Parlamento Vasco, el artículo 58 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno Vasco⁵. Además, el Reglamento del Parlamento Vasco se separa de lo establecido por el artículo 128 RCD, ya que, según su artículo 146, dispone que el Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en tramitación, siempre que no haya sido aprobado en su totalidad el dictamen correspondiente por parte de la comisión.

Dado lo expuesto hasta ahora, parecería que la iniciativa parlamentaria quedaría reducida a una función residual, lo que la realidad parlamentaria así demuestra. El 90 % de las leyes aprobadas por los parlamentos se aprueba a iniciativa del Gobierno,

3 Punset Blanco, Ramón (1982: 77-78): "La preeminencia gubernamental en la fase de iniciativa encuentra su justificación, obviamente, en la función directiva del Gobierno [...]. ¿Cómo cohonestar la titularidad de la potestad legislativa de las Cortes (art. 66.2) con la preeminencia de la iniciativa del Gobierno? Pues, sencillamente, teniendo presente [...] que iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección de la política".

4 García-Escudero Márquez, Pilar (2000: 68): "Si al Gobierno corresponde la dirección política (art. 97) y esta se articula mediante las leyes, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales (art. 66), el Gobierno desarrolla una labor previa esencial, orientando hacia dónde se desarrolla esa función, fijando sus objetivos y, normalmente también, predeterminando sus contenidos. Ello quiere decir que Gobierno y Parlamento cooperan en la función de crear la ley y que el ámbito de actuación del Gobierno se desarrolla precisamente en la iniciativa. A su vez, esta labor de dirección política del Gobierno se asienta sobre la confianza que la Cámara ha otorgado a su Presidente en la votación de investidura, confianza otorgada previa la exposición de su programa".

5 Lo que lleva a preguntarnos sobre la validez de dicho precepto legal, por la posible invasión del ámbito de reserva material del reglamento parlamentario por parte de una ley ordinaria, sobre todo en el ámbito del proceso legislativo. Estudio de dicho problema que sobrepasa el objeto de este trabajo.

expresadas en proyectos de ley⁶. Si bien esa situación es una realidad empírica, la iniciativa legislativa parlamentaria no deja de tener significado político en el vigente parlamentarismo. La realidad demuestra que la iniciativa parlamentaria tiene una función plural. Siguiendo a Pilar García-Escudero Márquez (2000), este tipo de iniciativa legislativa cumple las siguientes funciones, más allá de la pura normativa:

- a. Las iniciativas del grupo mayoritario o de los grupos que sostienen al Gobierno constituirían una segunda marca, utilizadas en materias de interés político secundario o para contrarrestar las presentadas por otros grupos, o, incluso, para eludir los trámites e informes de elaboración de los proyectos de ley, en aras de una pretendida mayor agilidad en su elaboración y presentación.
- b. Las proposiciones de ley presentadas por los grupos de la oposición pretenderían suscitar un debate político sobre determinadas cuestiones o forzar un posicionamiento del Gobierno y de la mayoría parlamentaria que lo sostiene sobre temas polémicos, constituyendo así una iniciativa de control político más que de la función legislativa. En efecto, la minoría opositora no aspira ni siquiera a que se apruebe enmendado el texto legal presentado, sino a ejercer la dimensión de control inherente al procedimiento legislativo. De manera que si el debate público puede no reflejarse en el contenido de la ley, sí cabe esperar que llegue al electorado, verdadero destinatario tanto de la norma que le obliga como de la alternativa política de Gobierno que se le ofrece desde la oposición con ocasión de la presentación de una iniciativa legislativa de origen parlamentario. “Se recuperaría así una cierta función formativa del Parlamento (Bagehot) mediante la institucionalización de las legislaturas como continuación formalizada del proceso electoral. Control, pues, al servicio de la oferta continuada de una alternativa de gobierno” (Requejo, 2004: 84). Máxime cuando la confianza parlamentaria en que se asienta el Gobierno se puede ver seriamente comprometida en el caso de que la proposición de ley acabase prosperando después de que el Gobierno se hubiere manifestado desfavorablemente a esta en el trámite de toma de consideración de aquella (Lázaro y Calvo, 2003). Esta función política de la iniciativa legislativa parlamentaria como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expresa posición sobre una determinada materia ha sido igualmente reconocida por el Tribunal Constitucional (STC 124/1995, FJ 3; STC 38/1999, FJ 3.b; Auto 118/1999, de mayo).

6 Observa a este respecto Miguel Ángel Presno Linera (como se cita en Punset Blanco, 2014: 101) que “las cámaras parlamentarias han renunciado en la práctica al ejercicio de sus facultades de iniciativa legislativa, con el propósito evidente, en el caso de la mayoría que respalda al Gobierno, de que sea este el que exteriorice política e institucionalmente su liderazgo en las acciones de impulso y transformación y de esta manera obtenga el correspondiente rédito político”.

- c. En ocasiones, las proposiciones de ley exteriorizan el consenso entre varios grupos, fruto de un acuerdo extraparlamentario o del deseo de que en la regulación de determinadas materias se alcance un amplio consenso.

Así, la experiencia empírica demuestra el fracaso de la función normativa de la iniciativa legislativa parlamentaria. En el primer caso, el Parlamento se ha convertido en un mero tramitador de los textos legislativos del Gobierno, y, en el peor de los casos posible, se convierte en una vía de escape gubernamental para legislar sin atenerse a las técnicas de racionalidad legislativa *ex ante*, degradando así a la propia proposición de ley.

En el segundo caso, la iniciativa parlamentaria se configura como una iniciativa parlamentaria más de control político del Gobierno, materialmente degradada a ser una “proposición no de ley”, por las pocas posibilidades de ser tomada en consideración en estas ocasiones. En estos casos, el Parlamento se configura más como una cámara de discusión y debate político que como una cámara legislativa redactora material de leyes formales. En definitiva, el proceso legislativo travestido en proceso de control político. Por lo que también quedará resentida la calidad de la ley, dado que el objeto de la proposición de ley está más “preocupado” o focalizado en la confrontación política que en seguir las técnicas de racionalidad legislativa.

En el tercer caso, existe una fase legislativa preparlamentaria, en la que los consensos o acuerdos alcanzados en ella devienen intocables para la Cámara legislativa por venir previamente pactados. De este modo, la fase preparlamentaria usurpa la función normativa del Parlamento, si bien la proposición de ley sí parece cumplir la función inherente de generar la función legislativa. De cualquier modo, el consenso alcanzado en la fase preparlamentaria puede limitar los términos de juicio con los que cuentan en la fase parlamentaria los miembros del Parlamento para formar su voluntad y poder valorar el contenido, la forma, el alcance y los efectos de la iniciativa que están llamados a tramitar y, en su caso, aprobar. Algo que a buen seguro no contribuye a la necesaria observancia y mejora de la calidad legislativa.

De cualquier modo, no cabe olvidar que la proposición de ley es algo más específico que un acto parlamentario. Es un acto de la soberanía popular indirecto (Merino, 1987: 87), como contraste al proyecto de ley, que, en términos políticos, es la potestad del Gobierno para presentar textos legales articulados como instrumentos idóneos para desplegar sus funciones de *indirizzo politico*. No obstante, tal naturaleza de acto de soberanía no puede suponer que la proposición de ley esté exenta de someterse a las reglas y principios de técnica legislativa, tal y como *ut infra* se explicará.

Además, a pesar de lo expuesto hasta ahora respecto el papel residual y multifuncional de las proposiciones de ley, no cabe descartar que la fragmentación política en los parlamentos repercuta de una manera clara en la práctica legislativa en un doble sentido. Por una parte, dicha fragmentación puede provocar la caída de la iniciativa legislativa gubernamental, y, por otra, la revitalización de la aprobación de

leyes a iniciativa parlamentaria (Pérez, 2023). Por lo que, aún más si cabe, se intensifica la necesidad de que las proposiciones de ley se sometan a técnicas de evaluación legislativa, tanto *ex ante* como *ex post*.

IV. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SENTIDO FORMAL

Desde una perspectiva formal, se ha entendido la iniciativa legislativa como “el acto mediante el cual se pone obligatoriamente en marcha el procedimiento legislativo, y más concretamente se abre paso a la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas” (Aragón, 1986: 288). Siguiendo esta tesis, Alberto Dorrego de Carlos (2018) afirma que “la iniciativa legislativa es, en términos constitucionales, la facultad de imponer al Parlamento un pronunciamiento sobre un texto legislativo que se somete a su consideración”; y añade que “este elemento compulsivo, esto es, la apertura obligatoria del procedimiento legislativo en su fase constitutiva (presentación de enmiendas, deliberación, votación y, en su caso, transacción sobre las mismas) es su rasgo verdaderamente determinante y el que permite diferenciarla de otras acciones parlamentarias, que también se orientan a la apertura del proceso legislativo en las cámaras”. Esta tesis asume la doctrina italiana según la cual sería conceptual y operativamente incongruente separar la iniciativa legislativa del procedimiento legislativo.

Sin embargo, tal y como afirma Piedad García-Escudero Márquez (2000), dicha tesis resulta insatisfactoria para dar razón de la iniciativa legislativa reconocida a los sujetos distintos del Gobierno⁷, para lo cual la doctrina ha debido llegar a distinguir entre “iniciativa” y “propuesta de iniciativa”, o entre “iniciativa de primero” y “segundo grado” o entre “procedimiento legislativo” y “proceso legislativo”, así como para salvar la aparente contradicción entre lo dispuesto por el artículo 87 CE, que atribuye la iniciativa legislativa al Congreso y al Senado, y lo dispuesto por los reglamentos de las cámaras, que disponen que las proposiciones de ley han de ser suscritas por un grupo parlamentario o por un número determinado de miembros de la Cámara.

En efecto, la presentación de una proposición legislativa no comple, en puridad, a la fase constitutiva del procedimiento legislativo. Reglamentariamente, todas las proposiciones de ley están sometidas al trámite de toma en consideración (artículo 126 RCD; artículo 108 RS). Formalmente hablando, la toma en consideración reviste una importancia crucial dentro del régimen de las proposiciones de ley. Es una decisión discrecional de la Cámara, una decisión libre de la mayoría de la Cámara, y, en absoluto,

7 El artículo 87 CE reconoce la iniciativa legislativa al Gobierno, al Congreso, al Senado, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y al cuerpo electoral mediante la iniciativa legislativa popular.

un acto debido o de puro trámite (Santamaría, 2001: 1383). Aunque su contenido sea esencialmente político, no carece de efectos jurídicos.

Diversos autores coinciden en señalar que con la toma en consideración se formaliza la iniciativa parlamentaria en sentido estricto. Para Paloma Biglino Campos (1995), la posible contradicción entre el Reglamento del Congreso y el del Senado y el artículo 87 CE se salva precisamente con este trámite, “ya que mediante el mismo el conjunto de la Cámara asume o rechaza las concretas iniciativas”. En la misma línea, Juan Alfonso Santamaría Pastor (2001) mantiene que “la iniciativa no se perfecciona sino con este último y capital trámite, mediante el que la Cámara hace suyo, a los puros efectos de su discusión, el texto propuesto en el seno de la misma”. Y Piedad García-Escudero Márquez (2000) señala que la toma en consideración “representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros”. De este modo, se puede ajustar a sus propios términos la definición de la iniciativa legislativa como “el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de las leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada” (Santamaría Pastor, 2001); o como “el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo” o “el impulso necesario para la elaboración de la ley” (Biglino, 1995: 3596-3597).

Asimismo, tenido en cuenta todo lo anterior, se puede concluir sin dificultad que lo que se integra en el *ius officium* de los parlamentarios del artículo 23 CE es “la propuesta de iniciativa legislativa”, facultad que se ejerce presentando proposiciones de ley. Esto es, el estatuto de cargo parlamentario protegido constitucionalmente comprende la facultad de presentar una proposición de ley, o, si se quiere, la participación en la preparación de la iniciativa legislativa. Si bien se puede obstar que con esta definición formal de iniciativa legislativa se estaría conceptual y operativamente separando la iniciativa legislativa del procedimiento legislativo, dicha dificultad se salvaría tomando como contexto de interpretación de la iniciativa legislativa el concepto de “ciclo normativo”, entendido este como el “conjunto de las fases de concepción, la redacción, la aprobación, la implementación, evaluación y revisión de la Ley”⁸. Este concepto no solo contempla la relación de la iniciativa legislativa con el procedimiento legislativo en sentido estricto, y, en particular, con su fase introductoria⁹, sino también como la fase preparlamentaria de concepción de la propuesta legislativa. Además, desde este punto de vista funcional, es todavía más evidente cómo se interrelacionan las distintas fases del *iter* legislativo, y, en particular, las consecuencias

8 Y ello porque, en el ámbito de la UE, las reglas de *better regulation* no solo se refieren a redactar normas más claras y comprensibles, sino que también abarcan todo el ciclo político, desde la concepción y preparación de las políticas, pasando por su adopción, aplicación y ejecución, hasta su evaluación y revisión,

9 La doctrina suele definir el procedimiento legislativo como la sucesión de actos necesarios para la elaboración de la ley, distinguiendo en este la “fase introductoria”, la “fase constitutiva” y la “fase integradora”, e incluye en cada una de ellas, respectivamente, la iniciativa legislativa en sus distintas formas, la aprobación de las cámaras y la promulgación y publicación.

jurídico-formales de la iniciativa legislativa dentro del ciclo normativo, que es delimitar la materia del texto normativo propuesto y los intereses que con él se quieren atender (García-Escudero, 2000: 65).

V. APUNTE DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA COMUNIDAD DE EUSKADI

Todo lo que hemos dicho hasta aquí acerca de la *iniciativa legislativa* ante las Cortes Generales vale también para la iniciativa legislativa ante el Parlamento Vasco.

El artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) dispone que la iniciativa legislativa corresponde a cuatro sujetos: a los miembros del Parlamento, al Gobierno, a las instituciones representativas de los territorios históricos (las denominadas juntas generales)¹⁰ y al cuerpo electoral. El Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) recoge la misma regla en su artículo 132, cuando menciona a los parlamentarios y las parlamentarias y a los grupos parlamentarios, al Gobierno Vasco, a las juntas generales de los territorios históricos y a los ciudadanos y a las ciudadanas, estos últimos de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora de la iniciativa legislativa popular. En suma, el sistema es muy similar al estatal, con una diferencia obvia: si ante las Cortes Generales pueden presentar proposiciones las asambleas de las comunidades autónomas, ante el Parlamento Vasco pueden hacerlo las juntas generales de los territorios históricos.

Por lo que se refiere específicamente a las *proposiciones de ley*, el Reglamento del Parlamento Vasco les dedica los artículos 147 a 152, que integran la sección 5.^a del capítulo segundo del título III, rubricado como “Del procedimiento legislativo”. Estas disposiciones contienen una regulación muy similar, aunque no idéntica, a la del Reglamento del Congreso (arts. 124, 126 y 129).

No obstante, la literalidad de los artículos 27.4 EAPV y 132.a RPV, que atribuyen la iniciativa legislativa “a los parlamentarios y a las parlamentarias y a los grupos parlamentarios, con arreglo a las previsiones de este Reglamento”, podría plantear dudas acerca de si el ordenamiento autonómico atribuye la iniciativa parlamentaria a los miembros del Parlamento Vasco individualmente considerados (y a los grupos en que se integran) o a la Cámara como tal.

10 Las juntas generales de los territorios históricos de la comunidad autónoma de Euskadi constituyen los máximos órganos representativos y de participación popular en cada respectivo territorio histórico, y ejercen la potestad normativa y el desarrollo normativo, eligen al diputado general, aprueban sus presupuestos e impulsan y controlan la acción de gobierno de la respectiva diputación foral (Norma Foral de 7 de marzo de 1983, de Organización institucional del Territorio Histórico de Araba/Álava: art. 4; Norma Foral 3/1987, de 12 de febrero, de Organización, Régimen y Funcionamiento de las Instituciones Forales de Bizkaia: art. 4; Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Gipuzkoa: arts. 4 y 5).

Aunque en lo tocante a la iniciativa legislativa no aprecian “especiales diferencias” respecto a lo establecido en las Cortes Generales, sí hay que llamar la atención sobre “una cuestión de matiz”: el hecho de que mientras en la CE (artículo 87) se atribuye la iniciativa a cada una de las cámaras, el Congreso y el Senado, el RPV hace referencia a *los grupos parlamentarios y a las parlamentarias y a los parlamentarios*. De ello podría deducirse erróneamente que aquella se concede particularmente a cada uno de tales sujetos parlamentarios, pero realmente no es así. La explicación hay que buscarla en el trámite de toma en consideración, acto que viene a significar que la iniciativa ha dejado de ser exclusiva de sus promotores para pertenecer a la Cámara en su conjunto, como prueba el que solo hasta ese momento pueden proceder los autores de la proposición a retirarla, exigiéndose en caso contrario el acuerdo del Pleno.

Trasladando estas consideraciones generales al caso específico de la Comunidad Autónoma de Euskadi, consideramos que el verdadero titular de la iniciativa parlamentaria es el Parlamento Vasco, y no las parlamentarias o los parlamentarios, básicamente por dos razones. En primer lugar, la fase constitutiva del procedimiento legislativo no se abre hasta que la proposición supera el trámite de la toma en consideración. Así se desprende del artículo 149.2 RPV: “En caso afirmativo (de la toma en consideración), la Mesa de la Cámara acordará su remisión a la comisión competente. Concluido el plazo de 15 días para la presentación de enmiendas, que en ningún caso podrán ser de totalidad, la proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley”. En segundo término, la disponibilidad de la proposición pasa del autor al Pleno tras el acuerdo de toma en consideración, tal y como dispone el artículo 152 RPV al regular el poder de retirada: “La iniciativa de retirar una proposición de ley por parte de su proponente tendrá plenos efectos si se produjera antes del acuerdo de su toma en consideración. Una vez adoptado el acuerdo, la retirada solo será efectiva si la aceptase el Pleno de la Cámara, a solicitud de al menos dos grupos parlamentarios”.

Ya vimos que estos son los mismos argumentos que ya se han expuesto para defender que la toma en consideración representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros, por lo que la propuesta no posee capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase constitutiva del procedimiento legislativo, y que el estatuto de cargo parlamentario protegido constitucionalmente comprende la facultad de presentar una proposición de ley, o, si se quiere, la participación del parlamentario o de la parlamentaria en la preparación de la iniciativa legislativa y a que se abra el proceso de toma de consideración, pero no el del procedimiento legislativo.

Habrà que entender, por tanto, que en el ordenamiento de la Comunidad Autónoma de Euskadi el titular de la iniciativa legislativa parlamentaria es el Parlamento Vasco, y que a las parlamentarias y los parlamentarios vascos se les reconoce la propuesta de iniciativa legislativa, facultad que se ejerce presentando proposiciones de ley en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento Vasco, que se integra en

el *ius officium* protegido por el artículo 23 CE. De este modo, se cumplen las mismas funciones políticas apuntadas respecto a la iniciativa legislativa de origen parlamentario ante las Cortes Generales¹¹, y con los mismos efectos jurídico-formales que esta y misma relación con respecto a la fase introductora del procedimiento legislativo.

VI. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DE LOS PARLAMENTOS Y LA TÉCNICA DE LEGISLAR

En el ordenamiento jurídico español no hay norma alguna que defina el concepto de “técnica legislativa”, ni tampoco el Tribunal Constitucional ha definido tal concepto. Así, la doctrina ha definido la técnica legislativa como “el arte de legislar clara y eficazmente” (García-Escudero, 2011: 24), y tiene por objeto “no solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son: la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico, la publicidad y la viabilidad de las normas” (Sainz Moreno, 1995). O dicho de otro modo, se ha entendido que “el arte de legislar no es otra cosa que ser capaz de elaborar una ley que sea entendida por todos”, desde los más instruidos hasta los que carecen de formación alguna (Álvarez González, 2020: 67). La ley ha de ser redactada con palabra tersa para ser entendida, estudiada y aplicada; una ley redactada en términos borrosos, grises y de expresión balbuciente y atormentada no se entiende, y, por tanto, no se aplica, y puede ser razón de arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, o dar paso, por medio del activismo judicial, a la vulneración del principio funcional de la división de poderes.

Ahora bien, como bien señala Tomás Vidal Marín (2013), 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 este sentido, expone que las leyes, las normas jurídicas, solo cobran sentido en relación con el resto de leyes o normas que forman parte del ordenamiento jurídico en el cual todas se integran, tal y como el Tribunal Constitucional ha manifestado en numerosas ocasiones: “[...] cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado” (STC 90/2022). Es por ello por lo que afirma que, precisamente, la técnica legislativa no solo 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,

11 *Ut supra*, apartado II.

debe formular reglas que redunden en beneficio de una buena estructura y coherencia del ordenamiento jurídico. El citado autor añade que, en suma, 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. Dicho de otra forma, y en sentido positivo, la técnica de legislar tiene como finalidad esencial garantizar uno de los principios básicos de cualquier Estado de derecho como es la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 CE (Vidal Marín, 2013).

En todo caso, el concepto de técnica legislativa podría entenderse como la ordenación y homogeneización formal y material de los textos de modo que respondan a un solo criterio normativo de ordenación, sistemática y de organización (Sanz Pérez, 2012). La técnica legislativa es orden y unificación de mayúsculas, minúsculas y sangrado y corrección formal de las disposiciones. Pero también debe ser armonía y orden sistemático en la norma. No solo es procedimiento, es, además, reflexión y ponderación de análisis; y es, además, lógica interna de la norma.

Por tanto, el concepto de técnica legislativa ha de superar una concepción formal referida a la calidad semántica y lingüística, claridad expositiva, sistemática, y coherencia con el resto del ordenamiento jurídico (calidad técnico-formal), comprendiendo también la evaluación del contenido y finalidad de esta para que la norma sea adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzar los objetivos normativos propuestos (calidad material) (Álvarez Vélez, 2017). De este modo, el concepto de técnica legislativa comprende tanto corrección técnica-formal de los enunciados y proposiciones de las leyes formales como los mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* de estas. De este modo, la ley formal se comporta como un fenómeno emanado de un legislador racional empíricamente verificable, porque ello exige del legislador una justificación expresa y verificable de sus decisiones¹². Así, la ley deja de ser pura forma en la que cabe cualquier contenido como medio para adoptar innumerables decisiones tecnocráticas que sustituyen la razón por lo concreto. Y es que, como no puede ser de otro modo, la técnica legislativa garantiza la calidad de expresión parlamentaria de la voluntad popular, que es la ley formal.

La técnica legislativa así entendida garantiza que el legislador respete el contenido esencial de los derechos fundamentales; garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, incluido el Poder Judicial, y garantiza la seguridad jurídica y la realización del Estado social y democrático de derecho. En este sentido, la técnica

12 El profesor Fernández Rodríguez (como se cita en Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, 2021: 77) señala en reiterados trabajos: "el legislador no puede comportarse ni irracional, ni irrazonablemente, que debe justificar que tiene en cuenta y valora todos los elementos determinantes de su decisión, que debe acreditar la necesidad de la ley, que la respuesta legislativa debe ser proporcionada para los objetivos perseguidos, o que ha de efectuarse una ponderación razonable de los intereses en juego que justifique prioridades entre argumentos legislativos en conflicto, evitando restricciones innecesarias o desproporcionadas de derechos".

legislativa no solo asegura la corrección jurídica de la ley, sino que también fortalece el procedimiento parlamentario de deliberación y participación que legitima la ley.

En este particular, la técnica legislativa también suscita cuestiones relativas al procedimiento parlamentario. Las leyes, aparte de implicar una manifestación de voluntad del pueblo o de sus representantes, son el resultado de un proceso en el que se intercambian argumentos de muy diverso tipo. De la argumentación legislativa emergen exigencias de justificación que se dirigen a quienes participan en la tarea de legislar, y ello no necesariamente representa una intromisión en la democracia.

Lo esencial del Parlamento es la confrontación pública entre argumentos y contraargumentos, el debate y la discusión pública. Diálogo o argumentación parlamentaria que ha de ser transparente para evitar la captura del legislador por intereses particulares. Así, a nuestro entender, la técnica legislativa también debería comprender el establecimiento de “estándares de debido proceso legislativo” o instrumentos de evaluación de la calidad del método legislativo a fin de verificar la razonabilidad y la racionalidad de la ley.

La calidad de las leyes también exige hablar de tramitación parlamentaria informada, no solo respecto a la ciudadanía, sino también respecto al propio cuerpo legislador. Coincidimos así con Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa (2021: 77) en que se debe poner coto a la introducción en las leyes de preceptos intrusos y especialmente a las leyes ómnibus, porque son sencillamente la negación de la seguridad jurídica y cuestionan los elementos más básicos de lo que debe ser un debate legislativo democrático, dado que para el Parlamento resulta imposible debatir democráticamente en condiciones una ley que contiene innumerables disposiciones heterogéneas y frecuentemente sofisticadas y que modifica de una tacada decenas de otras leyes.

En definitiva, queremos incidir en la necesidad de superar un concepto estricto de técnica legislativa que atienda solo al proceso de redacción de las normas. Creemos que el proceso de la formación de voluntad y de toma de decisiones en la elaboración de un proyecto legislativo también se ha de ajustar a unos “principios y estándares normativos de debido proceso legislativo”.

Tal como señala García-Escudero (2018), el Tribunal Constitucional ha afirmado la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. “Una legislación confusa –afirma en referencia al ámbito tributario–, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia” (STC 150/1990, FJ 8). Asimismo, el Tribunal Constitucional admite la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo los dos primeros instrumentos o condiciones para la última. En la sentencia STC 46/1990 declara que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que plantea la realización del ordenamiento jurídico y formular las directrices para su solución,

sirviendo, por tanto, a la seguridad jurídica. Por todo ello, podemos afirmar que el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas es un imperativo de la razón práctica, derivado de los principios de certeza del Derecho y de la seguridad jurídica.

Sin embargo, en muchas ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa, sin incidencia constitucional relevante, y declarar con carácter general que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 226/1993, FJ 4; 195/1996, FJ 3; 225/1998 FJ 2.a) ni velar por ella (STC 37/1981, FJ 2); que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987, FJ 3.c; 195/1996, FJ 3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ 2); que el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador (SSTC 32/2000, FJ 6; 109/2001, FJ 6), o que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco, a la constricción del ámbito de libre configuración del legislador (SSTC 226/1993, FJ 4; 195/1996, FJ 3). Así, el Tribunal se autolimita para respetar esa capacidad de configuración del legislador. “Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica” (STC 49/2008, FJ 4).

No obstante, aunque el Tribunal afirme que no es juez de la calidad técnica de las leyes (entre otras, STC 150/1990, citando SSTC 341/1993 y 164/1995), recuerda que no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas de reproducción de normas constitucionales o estatales, que califica de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes, prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Esta advertencia nos revela lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley, y que, en ocasiones, algunos aspectos de técnica legislativa pueden ser relevantes para el juicio de constitucionalidad.

VII. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: ¿DEBEN EXISTIR TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN?

1. LAS TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN

La evaluación normativa es relativamente reciente, se está implantando y, evidentemente, intenta que la legislación sea mejorada y sea un instrumento de calidad en los procesos de elaboración y aplicación de las normas. De este modo, la evaluación

de normas y de sus consecuencias se está convirtiendo progresivamente en un ámbito de la actividad jurídica, y, en particular, del quehacer de los letrados y letradas de los parlamentos, si tenemos en cuenta que los estatutos de personal de los parlamentos encomiendan al cuerpo de letrados y letradas las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las comisiones y sus órganos, así como a las ponencias¹³.

La doctrina ha distinguido entre las técnicas de evaluación *ex ante* y *ex post* en función del momento en que se realizan (Álvarez Vélez, 2023). La primera es la que se desarrolla en el momento de presentar la iniciativa legislativa y durante el procedimiento legislativo en sí mismo considerado, siendo la *ex post* la que se lleva a cabo con posterioridad a la entrada en vigor de la norma.

En el presente trabajo nos detenemos a estudiar la evaluación prospectiva (*ex ante*) de las normas, y, concretamente, en la fase previa de preparación técnica y admisión de las proposiciones de ley. A estos efectos, podemos distinguir tres fases en la evaluación de las leyes. En primer lugar, la fase previa o prelegislativa, constituida por la fase de preparación técnica del proceso legislativo, donde se activan las directrices normativas para los proyectos de ley o las directrices parlamentarias de técnica legislativa, si las hubiera, para las proposiciones de ley, así como se realiza un análisis de legalidad y factibilidad de la respectiva propuesta legislativa. Todo ello derivaría ante el Parlamento en un proyecto de ley del Gobierno o proposición de ley del grupo o grupos parlamentarios que lo sustentan (o de los de la oposición).

La segunda fase, o fase constitutiva, se residencia en sede parlamentaria, una vez sea presentado el proyecto de ley o se haya superado la toma de consideración en el caso de una proposición de ley. En esta fase es donde se activan las determinaciones parlamentarias de técnica legislativa y los informes de los servicios de la Cámara, relativos a las enmiendas que se presenten respecto las propuestas de textos articulados, y es cuando se debate y se vota el proyecto de ley o proposición de ley. El producto de esta fase no puede ser otro que la ley formalmente aprobada. La tercera fase sería la fase operativa, que es donde se materializa la evaluación legislativa *ex post*.

Todas estas actuaciones forman parte de nuestro procedimiento legislativo parlamentario, pues la evaluación *ex ante* “sitúa el plano funcional en la actividad como tal del legislador”¹⁴.

En efecto, el procedimiento legislativo hay que entenderlo como el proceso normativo que comprende todas las actuaciones que se desarrollan desde la toma de la decisión pública de carácter normativo, pasando por el procedimiento de elaboración de la norma, y su vigencia hasta que deja de formar parte del ordenamiento jurídico.

13 Artículo 8.1 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales; artículo 16.a del Estatuto de Personal y Régimen Jurídico de la Administración Parlamentaria del Parlamento Vasco, de 22 de junio de 1990.

14 Mención de Cruz Villalón (2006: 202, como se cita en Álvarez Vélez, 2023: 16).

Por tanto, entendemos que la fase “prelegislativa” también forma parte del procedimiento legislativo, fase que culmina con el trámite de calificación y admisibilidad de la iniciativa legislativa por parte de las mesas de las cámaras legislativas. Esta perspectiva del procedimiento legislativo, como proceso normativo, no contradice la tradicional concepción del procedimiento legislativo en fase inicial, constitutiva e integradora, sino que la completa, porque permite integrar como parte del procedimiento legislativo la fase de preparación técnica de las propuestas legislativas.

2. MECANISMOS DE EVALUACIÓN EX ANTE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS GUBERNAMENTALES

En el ordenamiento jurídico español se han adoptado reglas y criterios de técnica legislativa para las iniciativas legislativas gubernamentales. Los llamados principios y técnicas de buena regulación formulados en el seno de la política de la Unión Europea¹⁵, así como su incorporación formal en las leyes de los Estados miembros, han venido a establecer nuevos límites verdaderamente operativos para la elaboración de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley.

Hoy, en los términos del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que impone al Ejecutivo que su iniciativa legislativa se someta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno del Estado, se somete de manera preceptiva a los anteproyectos de norma con rango de ley a técnicas *ex ante* de evaluación legislativa, como es la memoria análisis de impacto normativo (MAIN)¹⁶. Asimismo, los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto legislativo y de real decreto ley están sometidos a las directrices de técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la Ley 6/2022, de 30 de junio, de Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones Generales de Carácter

15 Nabaskues Martínez de Eulate, Iker (2023: 285-286): “Las instituciones de la Unión Europea han sido las que han promovido la cultura de la calidad normativa y se han implicado en la implementación de planes de mejora de la técnica normativa, así como en la decisión de poner en funcionamiento planes de evaluación de impacto real de las normas jurídicas en la ciudadanía. Esta promoción de la calidad de las leyes se produce sobre todo en el marco del programa *Better Regulation* –suele traducirse como «buena regulación» o «legislar mejor»–, que impulsó la Comisión Europea el año 2015. Fruto de ese trabajo se produjo el «Acuerdo Institucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación», de 2016. De esa actividad proactiva nació el programa REFIT –*Regulatory Fitness and Performance Programme*–, de adecuación y eficacia de la reglamentación de la Comisión Europea, que tiene por objetivo garantizar que la legislación de la UE cumpla sus objetivos con un coste mínimo en beneficio de los ciudadanos y las empresas. La finalidad del REFIT es simplificar la legislación europea, eliminar cargas innecesarias y adaptar la legislación vigente, sin interferir con los objetivos políticos de los tratados de la Unión”.

16 Tanto en el artículo 26.3 LG como en el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, se definen la estructura y contenido de esta.

General de Euskadi, en su artículo 3, somete a la iniciativa legislativa –para ejercer por el Consejo de Gobierno Vasco– a una serie de principios propios de la *better regulation* y de calidad normativa (artículo 4), que también incluye el principio de igualdad lingüística como principio de garantía de la calidad en la elaboración de la norma (artículo 5). Asimismo, prevé en su artículo 14.6 la incorporación como anexo de las directrices de técnica normativa para la elaboración de disposiciones de carácter general¹⁷. También, en su articulado incorpora instrumentos y procedimientos de evaluación *ex ante* aplicables a los proyectos de normas con rango de ley, entre ellos las evaluaciones o memorias de impacto normativo (artículo 15)¹⁸.

3. LOS CONSEJOS CONSULTIVOS COMO MECANISMOS DE CONTROL EX ANTE

Por otra parte, nos hemos de referir en este apartado a otros mecanismos de control *ex ante*, como son el papel desempeñado por los consejos consultivos en el control de calidad de las normas. Los consejos consultivos participan en el procedimiento de elaboración de ciertas normas (en particular, de los proyectos de ley

17 Estas directrices de técnica normativa han sido objeto de actualización mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno Vasco de 11 de julio de 2023 (BOPV, n.º 149, de 7 de agosto de 2023). Las directrices constituyen instrucciones o recomendaciones que han de ser tenidas en cuenta en la elaboración de los proyectos de leyes. Esta técnica normativa se concreta en un conjunto de directrices para alcanzar la claridad semántica y normativa, y, por tanto, coherencia, viabilidad, homogeneidad, normalidad y eficacia de las normas. Se distingue entre directrices de primera, segunda y tercera generación.

Las primeras tienen por objeto principal la estructura formal de la ley, son una recopilación de experiencias prácticas del funcionamiento. Las segundas tienen por objeto indicaciones conceptuales, y las terceras serían los cuestionarios o *checklist*. No obstante, Piedad García-Escudero (2018) considera que la técnica de los cuestionarios no forma parte de las directrices, porque no da reglas para la elaboración de las normas, sino que interroga sobre su necesidad y adecuación a los objetivos perseguidos.

La naturaleza jurídica de las directrices pueden tener valor normativo o de simple recomendación, según el derecho comparado. Sus destinatarios suelen ser los órganos administrativos, o, en algún caso, parlamentarios, teniendo en consecuencia carácter de reglamentos internos.

En España, aunque son aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros (o del Consejo de Gobierno en la CAE) y están publicadas en el BOE (o en el BOPV), carecen de la forma de real decreto (o de decreto en la CAE), no tienen valor ni fuerza normativa, por lo que suelen calificarse de simple instrucción o circular interna, cuyo incumplimiento no afecta por sí solo a la validez de los proyectos de ley, de reales decretos leyes o reales decretos legislativos (proyectos de ley o decretos legislativos en la CAE), sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir (artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

En este particular, las directrices de técnica normativa no vinculan a los órganos parlamentarios, estando limitada su eficacia a los centros directivos de los departamentos ministeriales o consejerías de Gobierno Vasco, encargados de la elaboración de los proyectos de ley, decretos leyes o decretos legislativos. En este particular, el Acuerdo del Gobierno Vasco de aprobación de las directrices de técnica legislativa de 2023 dispone expresamente que se da traslado de estas al Parlamento Vasco al objeto de que, si lo considera oportuno, adopte, por medio del instrumento que sea más adecuado, unas directrices de técnica legislativa propias, que sean compatibles con las aprobadas por el Gobierno; y así garantizar el proceso de normalización de la técnica normativa en la tramitación de todas las proposiciones de ley y propuestas de naturaleza normativa que, sin partir del Ejecutivo, puedan ser aprobadas en sede parlamentaria, para que no se produzcan contradicciones o antinomias por la mera razón del lenguaje o de la técnica legislativa aplicada debidas a su distinto origen.

18 Estas consisten en un único documento en el que se recoge y unifica la información que acompaña a un proyecto normativo, justificando su oportunidad y necesidad, y tiene como objetivo sistematizar y simplificar los informes y memorias que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos de ley, incluyendo una estimación del impacto en diferentes ámbitos de la realidad que tendrá su aprobación, entre los que destaca el relativo sobre el impacto de género para valorar la incidencia de la función legislativa en la consecución del principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

y proyectos de reglamento, a través de los cuales el Gobierno ejerce su iniciativa legislativa y su potestad reglamentaria) mediante un trámite de consulta sobre los textos que se elevan a la aprobación del Consejo de Gobierno.

Entre las competencias de los consejos consultivos se encuentra la emisión de dictámenes sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos legislativos. En todo caso, la extensión de estas competencias varía en los diferentes consejos. Por ejemplo, en el ámbito de algunos consejos se exige el informe sobre todos los anteproyectos de ley; en otros, esta exigencia se ciñe solo a los anteproyectos de algunas leyes específicas.

En la actualidad, la función consultiva en la fase prelegislativa del procedimiento de elaboración de la ley (sea la consulta preceptiva o sea facultativa) no solo consiste en hacer un control puramente jurídico de los textos examinados, sino también en el control de técnica normativa, comprendiendo tanto la verificación de las características “formales” (redacción y composición) de los textos examinados como el examen de otros rasgos “no formales” (como la idoneidad y factibilidad de la norma o sus posibles consecuencias). Con esa labor, el órgano consultivo comprueba *ex ante* la adecuación de una norma o proyecto normativo a criterios de calidad normativa, que ahondan, finalmente, en criterios de legalidad. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, esta función consultiva se encomienda a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUA)¹⁹. Así, el artículo 57.1 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno de Euskadi, establece que “los proyectos de ley presentados al Parlamento Vasco habrán de ir acompañados del informe de la Comisión Jurídica Asesora y, en su caso, de la memoria de adaptación a dicho informe”.

Otro mecanismo de control *ex ante* de las iniciativas legislativas gubernamentales al que queremos hacer referencia es la función de calificación y admisión de la Mesa de las cámaras. Esto es, si la Mesa tiene competencia para inadmitir un proyecto de ley por falta de algunos de los requisitos que constitucionalmente y reglamentariamente se exigen para ejercer la iniciativa gubernamental. Una vez aprobado el proyecto de ley por el Consejo de Ministros (de Gobierno, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi), este presentará y registrará el proyecto de ley ante la Mesa del Congreso acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para

19 La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la comunidad autónoma de Euskadi, regulado por la Ley 9/2004, de 24 de noviembre (LCJAE). El artículo 1.2 LCJAE dispone que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi “ejerce la función consultiva con plena autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e imparcialidad”, añadiendo el artículo 3.1 LCJAE que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi debe ser consultada en los asuntos siguientes:

- a) Anteproyectos de ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, excepto los siguientes, que solo se someten a su informe si lo requiere la titular o el titular del departamento competente en materia de hacienda: i) Los que establecen la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y ii) Los de aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, concesión de créditos adicionales, variación de las condiciones de los créditos de compromiso y liquidación de los Presupuestos.
- b) Proyectos de decretos legislativos.

pronunciarse sobre ellos (artículo 88 CE). En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, la remisión del proyecto de ley, que deberá contener una exposición de motivos y un texto articulado, se acompañará, al menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos (artículo 133 RPV).

La competencia de la Mesa del Congreso en virtud del artículo 31.1.4.º del Reglamento del Congreso (en virtud del artículo 36.15.ª RPV en el caso de la Mesa del Parlamento Vasco) es doble en este punto. Por una parte, calificar los escritos, y, por otra parte, resolver sobre la admisibilidad o no de estos. Son dos operaciones diferentes, ya que la calificación supone “comprobar la adecuación del cauce procedimental elegido por los interesados para sustanciar las pretensiones deducidas”, mientras que el acto de “admisión a trámite” se ordena, subsecuentemente, siempre que la solicitud procedimental haya sido correctamente formulada. De este modo, es relevante considerar si la Mesa podrá inadmitir la presentación del proyecto si no va acompañado de la consiguiente exposición de motivos y de los antecedentes necesarios, ambos requisitos constitucionales, y, en su caso, del contenido de la memoria de análisis de impacto normativo.

En primer lugar, y respecto la función de la Mesa de comprobar la adecuación del cauce elegido para aprobar una ley, el TC ha afirmado que el bloque de constitucionalidad no establece ningún requisito formal ni material para que las leyes formales puedan tener su origen en una proposición de ley o en un proyecto de ley, salvo las relativas a aquellas que sí están reservadas a la iniciativa gubernamental, como son el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado (artículo 134.1 CE) y el de la Comunidad Autónoma de Euskadi (artículo 44 Estatuto de Autonomía; artículo 154 RPV), y aquellas otras reservadas al Ejecutivo por ley o por el reglamento parlamentario²⁰. La STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.a, afirmó que no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa. Por tanto, las normas reguladoras de la iniciativa legislativa permiten que su ejercicio provenga de distintos sujetos (el Gobierno, o los grupos parlamentarios o diputados y diputadas). De este modo, el hecho de que la iniciativa sea ejercida por uno de estos autores preteritando a los otros no puede suponer conducta infractora del régimen jurídico de la iniciativa legislativa.

20 En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, el Gobierno también tiene reservada la iniciativa legislativa para presentar el proyecto de ley trianual reguladora de la metodología de distribución de recursos y la determinación de las aportaciones de cada territorio histórico a los gastos presupuestarios de la comunidad y el proyecto de ley anual de aportaciones de las diputaciones forales a los gastos presupuestarios de la comunidad autónoma (artículo 22, párrafo 8.º, y artículo 29 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes, respectivamente).

Así las cosas, a la Mesa solo le cabe verificar si la iniciativa legislativa presentada cumple los requisitos formales exigidos a esta en función de la autoría de aquella. En consecuencia, si uno de los autores ejerce la iniciativa legislativa ajustándose a los requisitos que marcan las normas en función de la autoría, la Mesa no puede inadmitir la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, supuesto diferente es la determinación de la transcendencia de la omisión o insuficiencia de los antecedentes o de los informes preceptivos previos, entre ellos la memoria de análisis de impacto normativo. En este punto la doctrina ha manifestado diversas opiniones. Algunos autores han señalado que la Mesa debe admitir el proyecto y que esa falta no afecta a la validez del procedimiento legislativo, más que en el caso de que “la ausencia de un determinado antecedente solo tendrá transcendencia si se hubiere privado a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” (con cita de la STC 108/1986, FJ 3) (STC 68/2013, FJ 2). También afectaría a la validez del procedimiento legislativo cuando la falta de antecedentes considerados necesarios alterase de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de los representantes, afectando al ejercicio de la función representativa (con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2.f).

Por el contrario, otros autores opinan que “la Mesa debería, asimismo, inadmitir aquellos proyectos de ley que no vayan acompañados de los informes que deben solicitarse preceptivamente durante la elaboración de un anteproyecto de Ley, así como cuando también faltara alguno de los elementos de la memoria de análisis” (Álvarez Vélez, 2023: 56). A nuestro juicio, y compartiendo la opinión de Fernando Sainz Moreno (1989), hay que distinguir entre aquellos supuestos en los que la omisión de la exposición de motivos y de los antecedentes es total, siendo entonces clara la inadmisibilidad de la iniciativa legislativa, y aquellos otros en los que los antecedentes son insuficientes; o, incluso, una mera apariencia para cubrir el mandato constitucional y reglamentario. Cuando esto sucede, la Mesa deberá examinar si la memoria o los antecedentes cuando acompañan al proyecto tienen el contenido mínimo que permite considerar cumplidos los requisitos impuestos para la iniciativa legislativa. Y si la Mesa admite a trámite el proyecto pese a la insuficiencia de los “antecedentes”, los parlamentarios y parlamentarias pueden hacer constar formalmente su protesta a los efectos de poder, después, plantear un recurso de inconstitucionalidad (STC 108/1986), con independencia de la facultad de pedir que se envíen a la Cámara los antecedentes necesarios para discutir el proyecto por la vía del artículo 31.7.º RCD. Asimismo, a la Mesa de la Cámara le corresponde la decisión discrecional sobre la pertinencia y la oportunidad de la solicitud (STC 128/2023).

En cualquier caso, se trata de un control de la Mesa que afecta a la calidad formal del proyecto, puesto que la Mesa ni puede ni debe valorar el contenido material de la iniciativa. Esta opinión está avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha manifestado “que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las

Mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control del Ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que, bajo ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del reglamento parlamentario no se deslice también un juicio sobre la oportunidad política, cuando sea la Cámara parlamentaria quien deba hacerlo en el correspondiente trámite o en el debate plenario” (STC 57/2011, FJ 3).

4. MECANISMOS DE EVALUACIÓN *EX ANTE* DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO

El régimen constitucional de las proposiciones de ley remite al reglamento parlamentario la regulación íntegra de las proposiciones de ley (artículo 89.1 CE). Esto tiene las siguientes consecuencias. Por una parte, materialmente se reserva al reglamento parlamentario la total configuración legal de la iniciativa legislativa de origen parlamentario, convirtiendo así al reglamento parlamentario en parámetro de constitucionalidad (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1.a, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 2.a); si bien la vulneración reglamentaria solo determinará la inconstitucionalidad de la ley si afecta esencialmente a la formación de la voluntad de la Cámara (STC 108/1986). Por otra parte, la Cámara legislativa goza de un amplio margen para la configuración legal del derecho fundamental a presentar propuestas legislativas a los parlamentarios y parlamentarias, si bien sometidos a los principios y valores constitucionales y contenido esencial del estatuto de la parlamentaria o del parlamentario del artículo 23.2 CE.

La actual regulación parlamentaria del ejercicio de la iniciativa legislativa de origen parlamentario es lacónica. Por una parte, en el ámbito de las Cortes Generales, el artículo 124 RCD establece que las proposiciones de ley “se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas”; y el artículo 108 RS especifica que “las proposiciones de ley deberán ser formuladas en texto articulado, acompañado de una exposición justificativa y, en su caso, de una Memoria en la que se evalúe su coste económico”. Por otra parte, el artículo 147 RPV establece que “las proposiciones de ley se presentarán en forma articulada, acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes que se estimen oportunos”.

De la comparación entre las regulaciones jurídicas de la fase inicial de los proyectos de ley y de las proposiciones se deduce sin dificultad la existencia de diferencias de regulación, relativas a la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley: los reglamentos parlamentarios no someten a las iniciativas legislativas de origen parlamentario a informes preceptivos de organismos públicos con funciones consultivas ni a la memoria de análisis de impacto normativo. Tampoco las cámaras han aprobado directrices normativas de calidad normativa. Nótese, por ejemplo, que, mientras el artículo 133.2 RPV establece que los proyectos de leyes deben ir

“acompañados, al menos, de la memoria general, del informe de control económico en aquellos proyectos que comporten un gravamen al presupuesto, del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora y de los informes que con arreglo a la legislación sean preceptivos”, lo que da cobertura legal al establecimiento de condicionamientos formales y materiales al ejercicio de la iniciativa legislativa gubernamental, cosa que no ocurre con la presentación de las proposiciones de ley. Entonces la cuestión estribará en determinar el significado y alcance de lo que se entienda por los *antecedentes que se estimen oportunos*, recogido en el artículo 147 RPV.

De cualquier modo, cabe previamente señalar que el uso de una u otra vía de tramitación parlamentaria (proyecto *versus* proposición de ley), salvo en caso de materias excepcionales, se basa en un principio de libertad de elección de diputados y diputadas o grupos parlamentarios, conclusión que no se puede ver modificada por el hecho de que la proposición de ley haya sido presentada por grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno para evitar los condicionamiento formales y materiales exigidos a los proyectos de ley.

Sostener lo contrario afectaría al núcleo de la función parlamentaria de los grupos que sustentan o dan su apoyo al Gobierno, ya que están ejerciendo el derecho a la iniciativa legislativa, que “constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, protegido por el artículo 23.2 CE (SSTC 224/2016, FJ 2, y 225/2016, FJ 2)” (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4). Como la STC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.a, afirmó, “no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que una disposición normativa pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa”, y el ordenamiento jurídico tampoco ha establecido restricciones para el ejercicio de la función legislativa a partir de las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Por otra parte, la citada sentencia también afirma que la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa de origen parlamentario, por lo que no cabe exigir que una determinada norma, por el hecho de tener determinadas repercusiones sociales, económicas y jurídicas, tenga que tener su origen en un proyecto de ley del Gobierno en lugar de en una proposición parlamentaria de ley.

Volviendo a la cuestión de qué debe entenderse por los *antecedentes que se estimen oportunos*, recogido en el artículo 147 RPV, el hecho de que el Reglamento de la Cámara legislativa vasca haya incluido en su texto el singular mandato de acompañar a las proposiciones de ley con sus antecedentes oportunos nos obliga a examinar el alcance de dicha previsión reglamentaria. ¿Qué se entiende por antecedentes y quién los toma por oportunos? ¿Qué transcendencia tiene la omisión de antecedentes?

Respecto al significado de la expresión “antecedentes oportunos”, debe entenderse en el sentido más amplio que tiene según el diccionario de la Real Academia de la Lengua (“acción, dicho o circunstancia anterior que sirve para juzgar hechos posteriores”), de modo que se extiende no solo a los hechos, normas, sentencias y

debates parlamentarios que preceden a la propuesta legislativa. En este sentido, el significado guarda una clara conexión con “los antecedentes históricos y legislativos” recogidos por el artículo 3.1 CC. Por otra parte, la noción de “antecedente” en este precepto ha de ser materialmente distinta de la noción de “exposición de motivos”, también recogida en el artículo 147 RPV. Por una parte, la utilización de la conjunción copulativa “y” impone la distinción material entre ambas expresiones, porque, si no, se hubiera empleado la conjunción disyuntiva “o”, con función de equivalencia denominativa. Por ello, opinamos que los “antecedentes” actúan como la prueba documental de la “exposición de motivos” (Sainz Moreno, 1989: 32), en cuanto estudios, informes técnicos, consultas documentadas, memorias y análisis económicos, memorándums, relación de sentencias, etcétera, de lo expresado en aquella, y justifican la oportunidad y acierto de la medida legislativa propuesta.

A nuestro juicio, qué se entiende por *antecedentes oportunos* debe determinarse en función de *aquellos antecedentes que sean necesarios* para poder pronunciarse sobre la propuesta de texto legal presentado. Dado que no hay norma reglamentaria que disponga cuáles son aquellos, esta cuestión hace referencia al “derecho al debate informado” de las parlamentarias y los parlamentarios, en cuanto está vinculado al más amplio derecho de información para el ejercicio de la función representativa, y, así, derecho instrumental del valor superior “pluralismo político” (artículo 1.1 CE). A esto se refiere el Tribunal Constitucional cuando afirma que la falta de antecedentes considerados necesarios alteraría de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de los representantes, afectando al ejercicio de la función representativa (con cita de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 2.f) o “hubiera privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión” (con cita de la STC 68/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

Por tanto, serán “antecedentes oportunos” todos aquellos informes, estudios y memorias jurídicas y económicas que permitan a las parlamentarias y los parlamentarios hacerse una fundada composición de lugar y de juicio sobre la necesidad, justificación y objetivos para satisfacer por la medida legislativa propuesta. La racionalización del procedimiento legislativo, consecuencia del Estado democrático de derecho, obliga a considerar y razonar todos los aspectos relevantes de la propuesta legislativa, empezando por la propia necesidad de la norma. La puesta a disposición de los parlamentos de todos los antecedentes que han precedido a la presentación de una proposición de ley puede ofrecer dificultades políticas^{21,22}, pero tales dificultades deben

21 Por ejemplo, María Isabel Álvarez Vélez (2023), dice que “parece difícil que, salvo al Gobierno, al resto de los órganos constitucionalmente previstos para ejercer la iniciativa se les pueda exigir la presentación de los documentos previstos en el caso de la iniciativa gubernamental, como la memoria del análisis de impacto normativo (MAIN)”.

22 En este mismo sentido, Ángel L. Sanz Pérez (2014: 578-579) objeta que “no parece que los Diputados (ni los grupos parlamentarios) estén en la misma posición que el Gobierno, para proporcionar información al Parlamento, y por eso se debe dudar de la efectividad y del realismo de exigir este requisito a las proposiciones de ley [...]. El fundamento de la remisión de antecedentes es la garantía de que el Parlamento cuente con toda

ceder ante el fin superior de que el Parlamento realice debidamente su función y de que la norma alcance un grado de aceptación mayor que cuando procede de la oscuridad.

Lo primero, porque la aportación de los antecedentes oportunos no es más que un adelanto al ejercicio del derecho que las parlamentarias y los parlamentarios tienen de recabar la información o ayuda que precisen (artículo 109 CE; artículo 11 RPV). No obstante, el reglamento parlamentario ha optado por dejar indeterminada esta cuestión, quedando en la práctica a la decisión discrecional y casuística de las mesas la determinación de los antecedentes oportunos que deben acompañar a las proposiciones de ley, en ejercicio de sus funciones de calificación. Y es que, en la práctica, los antecedentes que acompañan a las proposiciones de ley se reducen a una breve relación de las normas vigentes que la proposición de ley pretende modificar, sin que, en ningún caso, se exijan dictámenes o informes con carácter preceptivo.

El Tribunal Constitucional²³ ha aclarado en parte la cuestión, afirmando que la determinación de lo que ha de entenderse por necesario corresponde a la Cámara, y, concretamente, a los parlamentarios y parlamentarias, quienes deben denunciar la omisión o la insuficiencia de los antecedentes si estiman que tal omisión les priva de un elemento de juicio necesario para tomar una decisión; primero, en la toma de consideración de la propuesta legislativa, y, posteriormente, en su análisis jurídico-político y en la presentación de enmiendas, hasta culminar con el debate y votación final sobre el texto.

En este particular, el hecho de que una proposición de ley no se presente acompañada de los estudios e informes que justifiquen su oportunidad, la Mesa de la Cámara debe limitarse a examinar los requisitos formales de las proposiciones de ley y proceder a su admisión una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, que se limitan a la exposición de motivos y los antecedentes. Solo el Tribunal Constitucional puede realizar el juicio de constitucionalidad, y no corresponde a la Mesa rechazar la tramitación de una iniciativa legislativa que resulte manifiestamente inconstitucional (STC 96/2019, de 15 de julio). La ausencia de los antecedentes oportunos no implica la inconstitucionalidad de la ley, salvo que se hubiese privado a la Cámara de un elemento necesario para su decisión vulnerando los derechos de las parlamentarias y los parlamentarios, ya que la Cámara cuenta con autonomía para decidir qué antecedentes son necesarios. La ausencia de un determinado informe solo sería relevante si hubiera mediado protesta de los diputados o diputadas o grupos parlamentarios, considerando relevante haber tenido este elemento de juicio, y se constatare efectivamente esa relevancia.

la información de los asuntos que tramita, y este conocimiento parece que solo está en condiciones de garantizarlo el Gobierno en su condición de dirección de la Administración Pública”.

23 STC 108/1986 (FJ 3).

5. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CALIDAD FORMAL DE LOS PROYECTOS DE LEY Y DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

El Tribunal Constitucional ha dejado claro en múltiples ocasiones que en su actuar no debe realizar juicios acerca de la técnica legislativa ni sobre la depuración técnica de las leyes. En virtud de ese criterio, indica que “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa”²⁴, “de modo que no se ocupa, en consecuencia, de cuestiones referidas a la eficacia, conveniencia o acierto técnico de la norma”²⁵, ni de “perfección técnica de las leyes”²⁶, pues este control “nada tiene que ver con su depuración técnica”²⁷, reiterando el Tribunal que su juicio “es, estrictamente, un juicio sobre reglas de Derecho a partir de la norma superior del Ordenamiento y con arreglo a criterios de interpretación estrictamente jurídicos”²⁸. También ha señalado que los requisitos que se exigen en las normas acerca de cómo debe ejercer el Gobierno su iniciativa hacen referencia a “un procedimiento prelegislativo, que solo podrá suponer un vicio de constitucionalidad formal de la ley si [...] los fallos en la conformación de esa voluntad gubernamental implican que el Congreso de los Diputados o el Senado, en aquellos supuestos en que sea Cámara de primera lectura, carezcan de los elementos necesarios para pronunciarse sobre esos proyectos”²⁹.

VIII. ¿ES POSIBLE CONSTITUCIONALMENTE ESTABLECER MECANISMOS EX ANTE DE CONTROL DE CALIDAD FORMAL Y MATERIAL A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE ORIGEN PARLAMENTARIO?

Tal y como afirma Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa (2021), no tiene lógica ninguna que la doctrina esté impulsando una renovación de la ley para que los anteproyectos del Ejecutivo vayan adecuándose a la demanda de control de calidad legislativa, y que se solicite al juzgador que empeñe un mayor compromiso en el control material y formal de las leyes, y que, por el contrario, el Parlamento permanezca ajeno a todo ello, exento de reflexionar sobre límites y requisitos y de ajustarse a ellos en la tramitación de las leyes (*ibid.*: 82). Por ello, nos preguntamos si no se pueden aplicar a las proposiciones de ley los mismos principios y requisitos de calidad formal y de

24 Entre otras, las [SSTC 109/1987](#), de 29 de junio, FJ 3.c; [195/1996](#), de 28 de noviembre, FJ 4; [226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4; [188/2005](#), de 4 de julio, FJ 4, y [120/2012](#), de 4 de junio, FJ 3.

25 [STC 14/2015](#), de 5 de febrero, FJ 5.

26 [STC 226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4.

27 [SSTC 226/1993](#), de 8 de julio, FJ 4; [195/1996](#), de 28 de noviembre, FJ 4, y [136/2011](#), de 13 de septiembre, FJ 3.

28 [STC 191/2016](#), de 15 de noviembre, FJ 3.

29 [STC 238/2012](#), de 13 de diciembre, FJ 3. En el mismo sentido, la [STC 108/1986](#), de 29 de julio, FJ 3.

calidad material que se exigen a las leyes nacidas de la iniciativa legislativa gubernativa. ¿Hay razón jurídica constitucional para ello o es que solo responde a razones de oportunidad política, que desprestigian el valor de la función normativa del Parlamento?³⁰ Nosotros entendemos que no hay razón jurídico-constitucional alguna para la existencia de un procedimiento institucionalizado prelegislativo, dirigido a la preparación técnica de las proposiciones de ley, y en virtud del cual se garantiza la calidad de la legislación.

El procedimiento legislativo en España es un proceso reglado, pero también implica el ejercicio de la actividad de elaboración de la ley formal en sentido propio, esto es, de la potestad legislativa. En nuestro sistema constitucional existe un procedimiento básico, denominado común u ordinario, y variedades en ese proceso que se adoptan para la aprobación de otros tipos de leyes parlamentarias. En cualquier caso, el comienzo de este procedimiento depende de la iniciativa legislativa, que es la auténtica llave que abre todo el proceso normativo, pues sin ella no existiría este. Si bien hemos concluido anteriormente que forma parte del *ius in officium* del artículo 23 CE constitucionalmente relevante el derecho a presentar propuestas legislativas³¹, el ejercicio de la iniciativa legislativa por los parlamentarios y parlamentarias –siendo como es de configuración legal el derecho fundamental de representación política consagrado en el citado artículo 23 CE– se ha de ejercer mediante el procedimiento legislativo constitucional y reglamentariamente establecido. En particular, la iniciativa legislativa se ha de ejercer ajustándose a los requisitos que marcan las normas en función de la autoría. Respecto del *ius in officium*, se ha de tener en cuenta, además del derecho del representante, el marco de su actuación; es decir, la misma institución representativa. Y es que el contenido esencial del derecho del artículo 23 CE no se refiere solo al cargo electo, sino a la propia institución parlamentaria, en cuyos fines se enmarcan aquellos derechos. De tal modo que los derechos del representante están limitados, en cuanto a su ejercicio, por los poderes de las cámaras, que –si se acepta la comparación– también gozarían de un paralelo *ius in officium*, cuyo contenido esencial sería que las funciones constitucionales que tienen atribuidas se ejerzan conforme a las normas de organización y procedimiento de las que se han dotado. De ahí que se hable de configuración legal de este derecho, lo que equivale a decir que la forma de ejercer

30 Martínez Santa María, Paloma (2022: 194-195): “Es sabido que la iniciativa de origen parlamentario apenas tiene éxito, siendo muy pocas las proposiciones de ley que acaban siendo tramitadas y aprobadas. La realidad ha llevado a dejar vacía de contenido la iniciativa legislativa parlamentaria. Curiosamente algunos casos en los que se utilizó esta vía por unos grupos parlamentarios, revitalizándola y poniéndose de manifiesto su utilidad, han sido luego recurridos por otro grupo parlamentario ante el Tribunal Constitucional (recursos de momento pendientes de resolución), alegándose su utilización fraudulenta solo con el fin de evitar que la tramitación de la iniciativa vaya acompañada de determinados informes o consultas que son preceptivos para los proyectos de ley, pero no para las proposiciones de ley. Por tanto, incluso entre los propios grupos hay una impugnación recíproca del uso de la iniciativa legislativa, que se ha convertido en una vía de escape del gobierno para legislar, a través de los grupos que le apoyan, cuando quiere eludir la solicitud de un informe que debería ser preceptivo de haber él ejercido la iniciativa a través de un proyecto de ley”.

31 SSTC 124/1995 y 119/2011.

el cargo parlamentario la define la propia Cámara a través de su poder normativo. Muy reiterada jurisprudencia constitucional viene destacando que el derecho del artículo 23.2 CE, por ser de configuración legal, ha de realizarse y preservarse de conformidad con las normas que en cada caso lo regulen, incluidas las de los respectivos reglamentos parlamentarios.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional, en ATC 85/2006 (FJ 6), afirma: que “la participación del grupo parlamentario recurrente y de los diputados que lo integran en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante (en este sentido, STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2). En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas [...] se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados”.

En nuestro ordenamiento jurídico se reserva constitucionalmente a los reglamentos parlamentarios la regulación de los procedimientos legislativos en ejercicio de la autonomía de las respectivas asambleas (artículo 72.1 CE), en la que encuentra cobertura la regulación o articulación de los procedimientos que se desarrollan en el seno de las cámaras (STC 139/2017, FJ 3.a). Y no solo por mera voluntad del constituyente o simple ocurrencia de este, sino por la especialísima naturaleza de los reglamentos parlamentarios, que proporciona estabilidad a las reglas por las cuales se ejerce la potestad legislativa, que de establecerse en una ley formal resultarían más fácilmente obviadas por leyes posteriores. Solo hay que recordar que los reglamentos parlamentarios no pueden modificarse por una ley, ni orgánica ni ordinaria, que forman parte del bloque de constitucionalidad, y que son el parámetro fundamental para decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes por vicio en el procedimiento en su elaboración (Astarloa, 2021: 88). El TC, asimismo, ha afirmado que “para esta ordenación reglamentaria cuentan las asambleas representativas, en general, con una muy amplia libertad de configuración y que en el ejercicio de la autonomía reglamentaria que la Constitución reserva a las cámaras (artículo 72 CE) les corresponde ‘una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas’ (SSTC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15), para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (SSTC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6) [STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 150/2017, de 21 de diciembre, FJ 10], la cual está limitada tan solo, según se señaló en la STC 139/2017, por el respeto a la igualdad, a los demás derechos fundamentales, a la naturaleza de la representación política y, en particular, a los derechos de los parlamentarios que –como el de enmienda entonces– ‘entronca[n]

directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE' (STC 110/2019, FJ 3)", a la que nosotros añadimos el derecho a la iniciativa legislativa, al procedimiento debido y la participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma.

El Parlamento Vasco también cuenta con la muy amplia libertad de configuración de los procedimientos legislativos reconocida al Congreso y Senado, sometida a los mismos límites constitucionales, en ejercicio de su autonomía estatutariamente reconocida. La STC 38/2022, de 11 de marzo, afirma que la autonomía parlamentaria que el artículo 72.1 CE reconoce a las Cortes Generales, y, por extensión, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, permite a estas, a través de sus respectivos reglamentos, establecer el marco normativo de su composición, organización y funcionamiento. Y añade que, en el ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la Comunidad Autónoma Vasca para la regulación de sus instituciones de autogobierno (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco), el capítulo I del título II EAPV está dedicado a la regulación del Parlamento Vasco, que, en lo que ahora es de interés, dispone en su artículo 27.1, párrafo segundo, que el "Parlamento fijará su reglamento interno, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta, así como que corresponderá a la Cámara vasca aprobar su presupuesto y el estatuto de su personal". A partir de esta cobertura estatutaria, el Reglamento del Parlamento Vasco conforma el marco normativo en el que se desenvuelve la organización y funcionamiento del Parlamento Vasco, donde goza de amplia libertad de configuración de los procedimientos legislativos para el ejercicio de la función legislativa de la Cámara, para articular las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno. No obstante, limitada tan solo por el respeto a la igualdad, la naturaleza representativa de la Cámara y los derechos de los parlamentarios y parlamentarias a participar en el ejercicio de la potestad legislativa de las cámaras representativas, derechos todos ellos que se integran en el núcleo esencial de sus funciones propias garantizadas por el artículo 23.2 CE.

Dicho lo cual, y considerando la iniciativa legislativa como fase prelegislativa en el procedimiento legislativo en el sentido apuntado *ut supra*, la cual puede ser regulada por el reglamento parlamentario con la máxima amplitud constitucional que puede darse, dada la remisión *in toto* al reglamento parlamentario para su regulación (artículo 89.1 CE), no consideramos que el sometimiento de las iniciativas legislativas de origen parlamentario a técnicas de control de racionalidad formal y de evaluación *ex ante* por parte del reglamento parlamentario comporte la violación del derecho fundamental a presentar propuestas legislativas, integrado en el *ius in officium* del cargo representativo protegido por el artículo 23.2 CE, e instrumento del valor superior "pluralismo político" (artículo 1.1 CE). En definitiva, que la previsión de mecanismos de evaluación prelegislativa respecto las proposiciones de ley no ocasiona ninguna perturbación ni impone constricciones ilegítimas al ejercicio de la función parlamentaria legislativa inherente al estatuto del parlamentario.

Los principios de generalidad de la ley, los principios de buena regulación y las garantías de la seguridad jurídica frente a las leyes de preceptos intrusos, el abuso de las urgencias y de las frecuentes leyes modificativas que se vehiculizan a través de proposiciones de leyes o las complejas especialidades que requiere la legislación en ámbitos técnicos o científicos, todo ello impone que el ejercicio del derecho de propuesta de iniciativa legislativa pueda ser sometido a técnicas y mecanismos de control *ex ante* de calidad formal y material. No se puede entender como restricción ilegítima en el ejercicio de la función legislativa protegida por el artículo 23.2 CE la previsión reglamentaria de una fase prelegislativa de preparación donde las iniciativas legislativas de origen parlamentario sean sometidas a una depurada técnica jurídica con apoyo institucional de los servicios de las cámaras. No hay razón jurídico-constitucional que lo impida. Todo lo contrario. El sometimiento de las iniciativas legislativas parlamentarias a criterios de racionalidad lingüística, lógica, formal y sistemática permite garantizar no solo la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y la racionalidad jurídica de la norma, sino también el principio de confianza legítima, fundamental dentro de una teoría legislativa dirigida a proteger los derechos de los ciudadanos ante los cambios impredecibles de regulación; lo que incluye no solo la protección de las legítimas expectativas de la ciudadanía, que ajustan su conducta a la legislación vigente frente a cambios normativos que no son razonablemente previsibles, sino también la protección ante regulaciones innecesarias que trastocan el derecho vigente. Esto es, la propia lógica-jurídica del Estado democrático de derecho impone el sometimiento a un test de racionalidad normativa a las iniciativas legislativas de origen parlamentario.

Tampoco cabe defender que la introducción de un test de racionalidad normativa en la fase inicial del proceso legislativo suponga imponer restricciones u obstáculos ilegítimos que perturben el *ius in officium* del artículo 23.2 CE, arguyendo que los parlamentarios y los grupos políticos no cuentan con los medios personales, materiales y económicos que implicaría la aplicación de los requisitos formales, informes y memoria de análisis de impacto normativo prevista en leyes formales para los anteproyectos y proyectos de ley. Ello no es una razón jurídica, sino práctica, que, más que favorecer el derecho de las minorías parlamentarias al ejercicio de la iniciativa legislativa, avala el actual *statu quo* esclerótico de la iniciativa legislativa de origen parlamentario o la permanente sospecha de utilización de la proposición de ley por parte del Gobierno, a través de los grupos que lo sustentan, para eludir los requisitos formales e informes preceptivos exigidos legalmente para aprobar cualesquiera medidas legislativas, y cuya falta de claridad demanda una urgente simplificación y racionalización de las fuentes jurídicas.

Por el contrario a esas críticas, la autonomía normativa constitucional y estatutariamente reconocida a las cámaras legislativas admite la recepción en los reglamentos parlamentarios de las exigencias y requisitos solicitados hoy solo por el

ordenamiento para los proyectos de ley, como son las directrices de técnica normativa y la memoria de análisis de impacto normativo, así como la previsión de una fase prelegislativa de preparación de la iniciativa legislativa parlamentaria, con el apoyo de una oficina parlamentaria de calidad legislativa, de composición colegiada, que guarde un equilibrio entre lo político y lo técnico, bajo la dirección de un coordinador legislativo que esté al cargo de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*), completado con una oficina de asesoramiento científico y tecnológico. En este particular, se podrían normalizar en los parlamentos técnicas legislativas europeas, como los *toolbox*, que son instrumentos que proporcionan un apoyo detallado sobre cómo elaborar los memorándums explicativos que la comisión debe acompañar a toda propuesta legislativa.

Además, la irrupción, desarrollo y aplicación segura de la tecnología de la inteligencia artificial (IA) al procedimiento legislativo, y, en particular, al ejercicio de la iniciativa legislativa, pondrá a disposición de todos los grupos parlamentarios las debidas condiciones materiales que permitan solventar todas aquellas dificultades materiales que hasta ahora se defendían para justificar la transposición de los condicionamientos formales y materiales de las iniciativas legislativas gubernamentales.

La inteligencia artificial también puede contribuir a la adopción de normas de mayor calidad basadas en el análisis exhaustivo y completo de todos los datos a disposición de los legisladores y a la vista de los precedentes existentes. Se trataría de automatizar algunos trámites de la prelegislativa, esto es, la fase de la elaboración de la propuesta normativa, donde los usos de algoritmos no afectarían a la toma de decisiones discrecionales por la propia naturaleza de la fase prelegislativa.

La incorporación y aplicación de nuevas tecnologías basadas en la inteligencia artificial al proceso prenormativo (*eRulemaking*) permite, entre otras, obtener y recoger información sobre los impactos que puede tener una norma o una regulación concreta, así como los efectos positivos y negativos que puedan tener las medidas u otras opciones de regulación. La *eRulemaking* permite utilizar los datos masivos que empíricamente se producen a diario en la actual sociedad de la información³². Así, podemos distinguir diferentes tipos de datos normativos: “a) datos previos a la aprobación de la iniciativa normativa (datos e información empírica y/o especializada a partir de los cuales adoptar las decisiones normativas, obtenidos a partir de los resultados de los trámites de consultas previas, audiencia e información pública, de informes institucionales sectoriales, de organismos de control y supervisión, de análisis de resultados de jurisprudencia, incluso de investigaciones académicas, y de la participación en plataformas y redes sociales); b) datos posteriores a la aprobación y

32 Entendida esta como “una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico” (Castells, 1996).

entrada en vigor de la disposición normativa, en particular, los datos relativos a la aplicación y cumplimiento efectivo de las normas jurídicas, y c) datos oficiales de los distintos ordenamientos jurídicos vigentes, por el gran volumen de normas y tipos normativos que los integran” (Álvarez González, 2022).

Por tanto, las ventajas del uso de estas tecnologías digitales en proceso prelegislativo nos parecen claras. La introducción y uso de herramientas de inteligencia artificial en la fase prelegislativa, bajo supervisión de la propia Cámara, capacitaría a los parlamentarios y parlamentarias, así como a los grupos parlamentarios, para elaborar e interpretar memorias de análisis de impacto normativo, y la aplicación de *checklist* prenormativas y de directrices de técnica normativa, así como para proporcionar información sobre cómo regular determinadas situaciones. Así las cosas, a nuestro juicio, la tecnología de inteligencia artificial otorgaría una panoplia de herramientas a los parlamentarios y parlamentarias y grupos parlamentarios para el ejercicio de su derecho de propuesta legislativa que superarían las dificultades prácticas que se imputaban a las proposiciones de ley, y les daría la oportunidad de poder ser un “legislador racional”.

Por otra parte, la exigencia del artículo 9.3 CE, 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 qué es Derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas, como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles sean las consecuencias derivadas de las normas vigentes”³³.

Por tanto, parece claro que la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica y la certeza (artículo 9.3 CE) exige que la tramitación legislativa deba iniciarse sobre iniciativas que sean técnicamente solventes y que guarden los principios de la *better regulation*, y obliga, a nuestro juicio, a reformar los reglamentos parlamentarios para someter a técnicas de control de calidad formal y material las iniciativas legislativas de origen parlamentario, a través de la previsión de una fase prelegislativa o de instrucción de la iniciativa legislativa en el procedimiento legislativo, bajo la supervisión e impulso de un nuevo órgano funcional de trabajo parlamentario, como es la oficina parlamentaria de calidad legislativa, con apoyo técnico de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*).

33 STC 46/1990, de 15 de marzo.

IX. CONCLUSIONES

De lo expuesto, a nuestro juicio, es evidente la necesidad de someter las proposiciones de ley a principios de buena regulación y a técnicas legislativas de evaluación *ex ante*, ya que las mismas razones que justifican que las iniciativas legislativas gubernamentales sean sometidas a requisitos de calidad técnica formal y de calidad material también justifican que sean aplicadas a las iniciativas parlamentarias.

Asimismo, nos parece claro que no hay razones jurídico-constitucionales de contrario para afirmar que suponga una vulneración del derecho a presentar propuestas legislativas protegido por el artículo 23.2 CE la reforma integral de los reglamentos parlamentarios para introducir una fase prelegislativa en el procedimiento legislativo, donde, bajo la supervisión e impulso de la oficina parlamentaria de calidad legislativa, con apoyo técnico de un gabinete técnico especializado en calidad formal y material de estas (*draftsmen*) y aplicación de la tecnología de la inteligencia artificial (*eRulemaking*), se sometan las iniciativas legislativas de origen parlamentario a técnicas *ex ante* de calidad técnica formal y de calidad material. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez González, Elsa Marina (2020). Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 17-73. <https://doi.org/10.47623/ivap-ruap.117.2020.01>

Álvarez González, Elsa Marina (2022). *La función normativa y la técnica legislativa en España. Una nueva herramienta: la inteligencia artificial*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Álvarez Vélez, María Isabel (2017). La potestad legislativa gubernamental: calidad de las normas y evaluación *ex ante*. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 36, 39-62. <https://doi.org/10.59991/ruam/2017/n.36/106>

Álvarez Vélez, María Isabel (2023). Iniciativa legislativa de las proposiciones de ley: ¿existen técnicas de control de calidad o mecanismos de evaluación *ex ante*? *Teoría y Realidad*

Constitucional, 51, 317-345. <https://doi.org/10.5944/trc.51.2023.37512>

Álvarez Vélez, María Isabel y Montalvo Jääskeläinen, Federico de (2023). *El arte de legislar: Evaluación legislativa ex ante y ex post*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Aragón Reyes, Manuel (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, 287-311.

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio (2021). Reivindicación de la ley y exigencias consecuentes para el legislador de nuestro tiempo. *Revista de las Cortes Generales*, 110, 65-95. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1564>

Bengoetxea Caballero, Joxerramon (2023). Euskal Autonomia Erkidegoko ekainaren 30eko 6/22 Legea. Xedapen orokorrak egiteko prozedurarena: Berrikuntzak eta erronkak. *Retos para legislar*

mejor: una mirada desde contextos bilingües. Seminarios de Derecho Parlamentario, XII. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco, 83-112. https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pugune_descargar/default/8d087d1e-12f1-4055-99af-5f0c211b689b

Bentham, Jeremy (2004). *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Biglino Campos, Paloma (1995). Iniciativa legislativa. En *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III (pp. 3596-3599). Madrid: Civitas.

Bretal Vázquez, José Manuel (1991). La calidad de las leyes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 253-276.

Castells, Manuel (1996). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol. 1. La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.

Codes Calatrava, José María (2018). El procedimiento legislativo en el siglo XXI: Problemática y retos con especial referencia al Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 135-158. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/56>

Díez Picazo Giménez, Luis María (2022). Sobre el reglamento del Congreso de los Diputados y sus normas de funcionamiento. *Revista de las Cortes Generales*, 113, 95-120. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1686>

Dorrego de Carlos, Alberto (2018). La iniciativa legislativa del Gobierno: Significado político y constitucional. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 115-133. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/54>

Esteban Alonso, Jorge de y López Guerra, Luis María (1992). *El Régimen constitucional español*. Barcelona: Labor.

García-Escudero Márquez, Piedad (2000). La iniciativa legislativa en la constitución española de 1978. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 57-92. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25514redc059055.pdf>

García-Escudero Márquez, Piedad (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Cizur Menor: Civitas.

García-Escudero Márquez, Piedad (2018). 40 años de técnica legislativa. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 179-213. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/58>

García Martínez, María Asunción (1988). La actividad legislativa del Parlamento como mecanismo de control político. *Revista de las Cortes Generales*, 14, 59-96. <https://doi.org/10.33426/rcg/1988/14/377>

García Rocha, María Pilar (2020). La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los art. 150 RCD y 129 RS. *Revista de Estudios Políticos*, 187, 209-231. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.187.08>

Gómez Lugo, Yolanda (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 113, número especial, 187-211. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1691>

Lázaro Martínez de Morentin, Patricia y Calvo García, Javier (2003). Las proposiciones de ley de origen parlamentario y las facultades del Gobierno respecto su tramitación y toma en consideración. *Asamblea de Madrid: Dos décadas de Parlamento Autonómico*, monográfico núm. 1. <https://doi.org/10.59991/rvam/2003/m.1/950>

Martínez Santa María, Paloma (2022). Función normativa del Congreso de los Diputados: Procedimientos para su renovación. *Revista de las Cortes Generales*, 113, número especial, 194-195. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/113/1693>

Merino Merchán, José Fernando (1987). Significado general de la iniciativa parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 11, 81-123. <https://doi.org/10.33426/rcg/1987/11/175>

Nabaskues Martínez de Eulate, Iker (2023). La nueva Ley 6/2022 del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general de Euskadi. Análisis desde la perspectiva de la *better regulation*. *Revista Vasca de Administración Pública*, 125, 283-305. <https://doi.org/10.47623/luap-ruap.125.2023.08>

Pérez i Seguí, Zulima (2023). La calidad normativa de las proposiciones de ley en Les Corts Valencianes. *Corts: anuari de Dret Parlamentari*, 37, 219-264. https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/00_A37_II_05.pdf

Punset Blanco, Ramón (1982). La iniciativa legislativa en el ordenamiento español. *Revista de Derecho Político*, 14, 57-78. <https://doi.org/10.5944/rdp.14.1982>

Punset Blanco, Ramón (2014). *Potestades normativas y forma de gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Requejo Pagés, Juan Luis (2004). Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 70, enero-abril. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25707redc070079.pdf>

Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2001). Artículo 87. En Fernando Garrido Falla (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 3ª edición.

Sanz Pérez, Ángel L. (2012). Apuntes sobre la técnica legislativa en España. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 11-35. <https://doi.org/10.59991/ruam/2012/n.26/280>

Sanz Pérez, Ángel L. (2014). Sobre la iniciativa legislativa: efectos, sujetos y alguna propuesta. En *Igualdad y Democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino* (pp. 573-580). Valencia: Corts Valencianes. Recuperado de: https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/publication_book/doc/HomenatgeJuliaSevilla.pdf

Sainz Moreno, Fernando (1989). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 CE). En Juan Carlos da Silva Ochoa (ed.). *La calidad de las leyes*. Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra = Parlamento Vasco.

Sainz Moreno, Fernando (1995). Técnica normativa. En *Enciclopedia Jurídica*, vol. IV (pp. 6485-6489). Madrid: Civitas.

Torres del Moral, Antonio (2015). *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: UNED.

Vidal Marín, Tomás (2013). Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y Tribunal Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 323-350. <https://doi.org/10.5944/trc.31.2013.10311>