

GARRIDO MAYOL, Vicente: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, 336 pp.

FERNANDO GARCÍA MENGUAL (\*)

El autor de la obra, abogado, profesor titular de Derecho Constitucional en la Universitat de València y Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana, aborda ampliamente en esta publicación uno de los temas que ha sido objeto de su actividad investigadora en los últimos años (1): el procedimiento prelegislativo.

Como apunta Enrique ÁLVAREZ CONDE en el prólogo, citando a Aurelio MENÉNDEZ, uno de los déficit clásicos de los juristas españoles es la falta de atención a la Ciencia de la Legislación, en beneficio de otras actividades como son la hermenéutica o la aplicación de las normas. Y de esta ausencia de interés por el cómo se hacen las leyes da buena cuenta el autor en las páginas de esta monografía. Basta repasar los pronunciamientos del Tribunal Constitucional citados para comprobar el escaso relieve que el Alto Tribunal atribuye a la actividad gubernamental, y aún parlamentaria, previa a la aprobación definitiva de la norma.

Ocurre, sin embargo, que en los tiempos que corren, citando al profesor GARRIDO, «*el jurista siente una cierta desazón ante la in-*

---

(\*) Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universitat de València. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica «San Vicente Mártir» de Valencia.

(1) En este sentido, ha publicado, entre otros, los artículos «Los vicios del procedimiento prelegislativo y su posible incidencia en la validez de la ley», en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 15 (2004), pp. 321-337; y «Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley», en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6 (2006), pp. 131-152.

*mensidad de lo inabarcable, pues inabarcable es la posesión actualizada y diaria de las modificaciones legislativas del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Unión Europea y de los demás sujetos productores».* Es el fenómeno de la inflación normativa. La hiperactividad del legislador es tal que se ha producido un incremento cuantitativamente difícil de asumir para el jurista. Y con ello, en proporción directa, un decremento cualitativo más que notable. La conjunción de ambos hechos implica, necesariamente, un debilitamiento del principio constitucional de seguridad jurídica que debe informar el Ordenamiento.

Las páginas de este libro son precisamente un alegato en favor de la seguridad jurídica como garantía última del imperio de la ley que es la base del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra nuestra Constitución.

La conclusión de la investigación del profesor GARRIDO MAYOL es obvia y se adelanta en el mismo título de la obra: el procedimiento prelegislativo no es un simple *iter* procedimental, sino que constituye una garantía en sí mismo del respeto a la Ley y al Derecho de la actuación del Gobierno. Estamos ante un procedimiento que reúne la doble función de cualquier procedimiento administrativo: garantía de los ciudadanos y límite a la discrecionalidad de la Administración. El procedimiento prelegislativo es, en definitiva, una consecuencia inevitable del principio constitucional de sometimiento general a la Constitución y las Leyes. De hecho, la obra que se presenta está expuesta desde una posición claramente garantista de los derechos de los ciudadanos.

El libro está estructurado en cuatro grandes bloques, cuya sucesión se produce sin alteraciones bruscas del hilo argumental, en cierta manera, el libro discurre por un *iter* que comienza en la iniciativa legislativa y concluye con el estudio de las vías de impugnación de la resolución de finalización del procedimiento, es decir, del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el proyecto de ley.

El primero de los bloques se centra en el estudio de la iniciativa legislativa del Gobierno. La limitación del objeto al Gobierno no merece más justificación que el simple contraste de los datos de la

actividad legislativa de las Cortes Generales. El autor, a partir de los datos oficiales del Congreso de los Diputados evidencia el abrumador éxito, en términos de textos finalmente aprobados, de la iniciativa legislativa del Gobierno frente a la iniciativa de los otros sujetos que la tienen reconocida, incluidos los Grupos Parlamentarios que, por otra parte, es sucintamente analizada. En definitiva, el autor desarrolla el análisis a partir del hecho incontrovertible de que la acción legislativa del Parlamento está en gran medida condicionada por la iniciativa gubernamental. Y es precisamente por este motivo, por el que es necesario enfatizar la importancia del procedimiento prelegislativo.

Al análisis de la iniciativa legislativa sigue un detallado estudio del procedimiento, visto en primer lugar desde una perspectiva estrictamente procesal. Se aborda la descripción y estudio crítico de toda la sucesión de pasos que sigue una iniciativa normativa desde su origen primario, el impulso político, hasta su último trámite en el Consejo de Ministros. Y ello con especial detenimiento en los distintos informes y memorias que deben componer el expediente administrativo de la norma, para lo que desarrolla el esquema de concepto, contenido y efectos de su ausencia. En este sentido, el autor enfatiza la importancia que ha cobrado en los últimos tiempos el perfeccionamiento de toda una serie de instrumentos técnicos, singularmente la memoria de impacto normativo introducida por el Real Decreto 1083/2009, destinados a garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos que, en última instancia y regularmente se someterán a la consideración de los representantes de la soberanía popular. No faltan en este capítulo dos significativos enfoques, el del derecho comparado y el competencial, en relación a la facultad de las Comunidades Autónomas de establecer sus específicos procedimientos prelegislativos.

Como es obvio, el procedimiento prelegislativo no solo es una sucesión de pasos o trámites administrativos. El contenido de este procedimiento es especialmente importante y, en este sentido, es lo que justifica la publicación de esta monografía. Más de la mitad de las páginas de la obra responden a un análisis pormenorizado de la elaboración técnica de los proyectos de ley. Lo que en puridad se conoce como técnica normativa.

En este punto, el autor hace valer la combinación de una larga trayectoria dedicada al estudio y enseñanza del Derecho Constitucional y su vasta experiencia como miembro, durante 15 años, de uno de los órganos que tienen encomendada la función de control y asesoramiento técnico al Gobierno, en este caso, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana y el Gobierno de la Generalitat Valenciana.

Esta doble condición permite al profesor GARRIDO no solo sumergirse en la aplicación de la técnica normativa desde una perspectiva meramente descriptiva, sino también desde una posición crítica sustentada en el sólido recurso a la mejor doctrina, a la Jurisprudencia de los Tribunales — singularmente del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo — y, por supuesto, en la cita de un extenso abanico de ejemplos.

Se parte de la idea de que las leyes confusas producen una quiebra del sistema democrático. En consecuencia, la exigencia de un ordenamiento de calidad es un requisito básico para un régimen democrático, según el autor. Ocurre, sin embargo, que vivimos tiempos de lo que Carl SCHMITT calificó de «legislación motorizada», con la consecuente pérdida de calidad de las normas jurídicas. Así aparecen patologías del Ordenamiento tales como inflación normativa, inestabilidad, inseguridad jurídica o quiebra del principio de confianza legítima. Los ejemplos que aporta el autor desde una posición sumamente crítica, tales como las *leyes de acompañamiento* o las *leyes omnibus* evidencian estos males.

El recurso a una esmerada técnica normativa permite enervar estos defectos que, a la postre y a modo de cáncer, debilitan todo el sistema jurídico. Y es el acotamiento de qué debe entenderse por una buena técnica normativa la finalidad de esta parte del libro. Partiendo de un *excursus* sobre la caracterización del principio de seguridad jurídica y sus consecuencias, el autor busca la determinación de los objetivos que debe perseguir el procedimiento prelegislativo, esto es, el principio de confianza legítima, la certeza de la norma vigente y la claridad del texto normativo.

Tras marcar las exigencias derivadas, estrictamente del principio constitucional de seguridad jurídica, y su proyección en el pro-

cedimiento prelegislativo, se aborda la complicada cuestión de la incardinación de las nuevas normas en el sistema de fuentes. Las relaciones que se dan entre los distintos ordenamientos que coexisten en nuestro Estado (estatal, autonómico —en su variable intensidad de atribución competencial— y europeo) se describen lujosamente en lo que podría constituir, por sí mismo, un tratado de fuentes del Derecho. Asimismo, se realiza una exposición sobre los límites a la innovación legislativa, especialmente en tres de sus variables, la retroactividad de las normas, la responsabilidad patrimonial del Estado legislador y el respeto a los derechos adquiridos en base a normas que son objeto de modificación.

En este capítulo dedicado a la elaboración técnica de las normas no podía faltar un apartado centrado en los aspectos formales de las normas: el léxico y la estructura. El primero se analiza desde la perspectiva de la calidad lingüística y merece especial interés el bloque dedicado a una cuestión de permanente actualidad y cuya resolución dista mucho de ser definitiva, el llamado «lenguaje no sexista». En este punto el autor expone el estado de la cuestión tanto a nivel español como europeo y, desde una perspectiva crítica apuesta por un uso racional de las formas lingüísticas en la línea de lo manifestado por la Real Academia Española. En relación a la estructura de las normas, lo que denomina «la forma de las leyes», despliega un extenso y pormenorizado análisis de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Después de la incursión en el procedimiento prelegislativo, en sus dimensiones procedimental y de contenido, el autor se embarca en el análisis del régimen jurídico del acto administrativo que concluye el procedimiento, en este caso, el acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba el Proyecto de Ley y acuerda su remisión a las Cortes Generales para su debate y, en su caso aprobación.

Se trata de un acto jurídico que, como pone de manifiesto GARRIDO MAYOL, adolece de estudios científicos profundos. La Doctrina, como se ha indicado citando a MENÉNDEZ, apenas se ha acercado al procedimiento prelegislativo y, en este sentido, el acto que pone fin al mismo no es una excepción. Y ello genera una notable confu-

sión en cuanto a la naturaleza jurídica. La confusión se acrecienta no solo por la indeterminación normativa o la ausencia de estudios, sino también porque el Acuerdo del Consejo de Ministros se sitúa en la borrosa frontera entre actos políticos y actos de Gobierno, o en términos prácticos, entre aquellos actos que derivan de la función estrictamente política del Gobierno y, en consecuencia, quedan extramuros del control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y aquellos en los que su sometimiento al Derecho Administrativo permite residenciar en los tribunales ordinarios su control.

No se trata de una cuestión baladí, como se pone de relieve sobradamente en la obra. Es la constante tensión entre Política y Derecho, es una plasmación del vigor que tiene el Imperio de la Ley en un Estado. La propia Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 es buena muestra de ello, ya que si bien parece suprimir de nuestro Ordenamiento la categoría de actos exentos de control jurisdiccional, como apunta SANTAMARÍA PASTOR es solo una desaparición aparente.

Y los Tribunales no han contribuido a clarificar el estado de la cuestión. Sin embargo, el autor desentraña la naturaleza jurídica del acto aprobatorio aplicando la ciencia administrativista a una actuación del Gobierno en la que confluyen las dos vertientes de este órgano, la propia del órgano administrativo y la del órgano de naturaleza política. El autor concluye que esta doble naturaleza del órgano decisor tiene su proyección en la naturaleza compleja del acto aprobatorio, eminentemente administrativo en tanto que acto que pone fin al procedimiento administrativo prelegislativo, pero a su vez político, en tanto que es materialización de la función de dirección política que el artículo 97 CE atribuye al Gobierno.

Consecuencia de esta conclusión, sólidamente anclada en pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales y, por supuesto, preceptos legales, es el régimen de impugnación de los citados actos aprobatorios. Para el profesor GARRIDO MAYOL, la doble naturaleza del acuerdo del Consejo de Ministros comporta el eventual control en sede contencioso-administrativa de la regularidad del procedimiento prelegislativo, quedando el contenido del proyecto de ley no sometido a control jurisdiccional alguno en tanto simple norma proyectada.

El autor plantea propuestas *de lege ferenda* que doten de eficacia jurídica a las normas reguladoras del procedimiento prelegislativo en beneficio, precisamente, del respeto a las minorías parlamentarias que en los términos en que se ha venido pronunciando el Tribunal Constitucional, quedan desamparadas ante las vulneraciones por el Ejecutivo de las normas procedimentales previas.

Y en este punto, el autor aborda el análisis del procedimiento de control de constitucionalidad previsto en el artículo 161.2 CE, donde tiene cabida el enjuiciamiento de las *disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas*. El estudio de este procedimiento, precisamente idóneo para el control de los actos aprobatorios de normas, se realiza *in concreto*, con el análisis del recurso presentado por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo de 25 de octubre de 2003, del Gobierno Vasco por el que se remitía al Parlamento Vasco la propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, más conocida como Plan Ibarretxe, y cuya admisión fue desestimada por el Tribunal Constitucional en su Auto 135/2004.

En las páginas de la obra recensionada se realiza un análisis crítico de los razonamientos de este Auto del Tribunal Constitucional —con cuya conclusión coincide el autor— y se exponen los argumentos de cuatro de los más prestigiosos juristas españoles que emitieron informes sobre la cuestión en su momento, tanto desde el Derecho Constitucional como desde el Administrativo. Se contrasta la argumentación del Alto Tribunal con la mantenida en anteriores pronunciamientos en sentido, hasta entonces, contrario.

En definitiva, estamos ante una obra seria, profunda y completa que permite al jurista aprehender desde una perspectiva técnica una de las funciones del Poder Ejecutivo que tradicionalmente habían quedado en el extrarradio del Derecho y, en consecuencia, del control jurídico y jurisdiccional. Con este estudio, Vicente GARRIDO MAYOL realiza una importante e interesante aportación en la línea de ampliar el imperio de la Ley y, al tiempo, reducir aún más si cabe los espacios de la discrecionalidad y la arbitrariedad de la Administración en lo que constituye la tendencia natural del Estado de Derecho.