

Bloque 3 — Cómo se crea una norma

1. La iniciativa legislativa: ¿quién puede proponer una ley?

CONCEPTO

Antes de que una ley exista, alguien tiene que proponerla formalmente. Ese "derecho a proponer" se llama **iniciativa legislativa**, y la Constitución dice exactamente quién la tiene.

EXPLICACIÓN SENCILLA

No cualquiera puede "proponer una ley" de forma que las Cortes estén obligadas a tramitarla. La Constitución reserva ese derecho a sujetos concretos: el Gobierno, el Congreso y el Senado, las Comunidades Autónomas, y el propio pueblo (con condiciones).

EXPLICACIÓN JURÍDICA

El artículo 87 CE reconoce la iniciativa legislativa a cuatro sujetos:

1. **El Gobierno**, que la ejerce mediante **proyectos de ley** (art. 88 CE).
2. **El Congreso y el Senado**, que la ejercen mediante **proposiciones de ley** (iniciativa parlamentaria).
3. **Las Asambleas de las Comunidades Autónomas**, también mediante proposiciones de ley (iniciativa autonómica).
4. **El pueblo**, mediante la **iniciativa legislativa popular**, que exige no menos de **500.000 firmas** acreditadas y que una ley orgánica regula sus requisitos y forma de ejercicio. La iniciativa popular **no procede** en materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

La diferencia de nombre no es trivial: **proyecto de ley** es siempre la propuesta del Gobierno; **proposición de ley** es la de cualquier otro sujeto legitimado.

EJEMPLO

Una reforma del Código Penal propuesta por el Ministerio de Justicia se tramita como **proyecto de ley**. Una propuesta de reforma de la misma materia presentada por un grupo parlamentario de la oposición se tramita como **proposición de ley**.

APLICACIÓN POLICIAL

Entender quién puede iniciar un cambio normativo ayuda a comprender por qué una reforma legal relevante para la Policía Local (p. ej. de la Ley de Tráfico) puede originarse tanto en el Gobierno como en una Comunidad Autónoma o incluso en una iniciativa popular, y por qué cada origen sigue un trámite distinto.

ERROR FRECUENTE

Pensar que "proyecto de ley" y "proposición de ley" son sinónimos. No lo son: identifican quién origina la iniciativa (Gobierno vs. cualquier otro sujeto legitimado), y eso puede tener consecuencias en la tramitación.

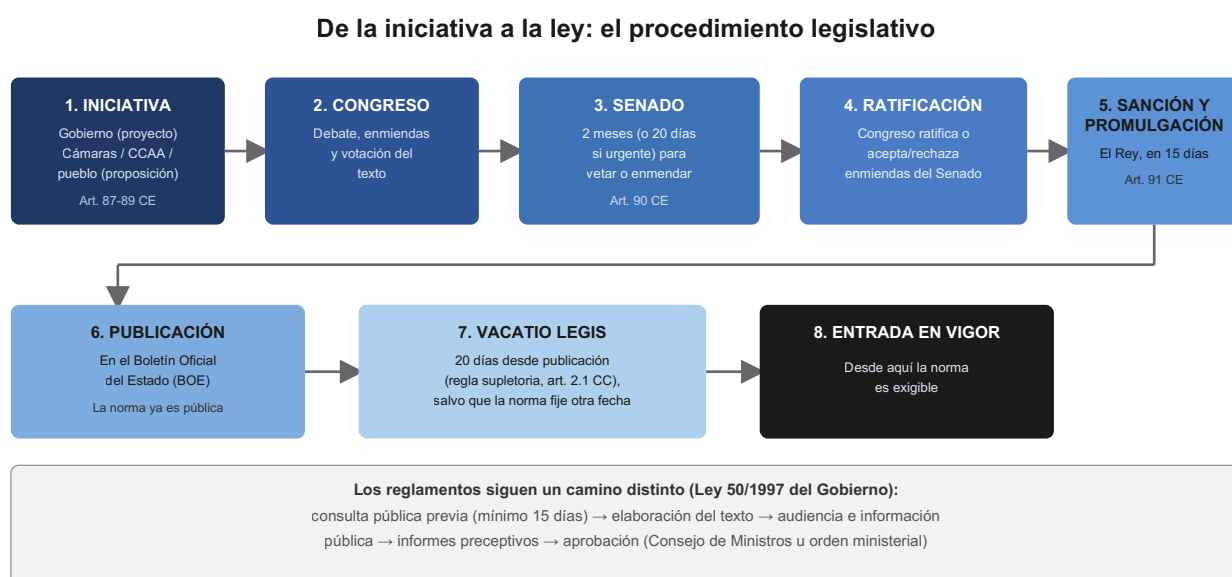
PREGUNTA TIPO TEST

¿Cuántas firmas acreditadas se exigen, como mínimo, para una iniciativa legislativa popular?

- a) 100.000
- b) 500.000
- c) 1.000.000
- d) 50.000

Respuesta correcta: b)

2. El procedimiento legislativo: de proyecto a ley



Esquema 6. Las 8 etapas, desde la iniciativa hasta la entrada en vigor. Las secciones 2 a 4 de este bloque desarrollan las etapas 2 a 8.

CONCEPTO

Una vez admitida la iniciativa, el texto recorre un camino fijo por el Congreso y el Senado hasta convertirse en ley: debate, enmiendas, votación, intervención de la otra cámara, y finalmente sanción y promulgación por el Rey.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Imagina una carrera de relevos con dos corredores: primero corre el Congreso (que debate, enmienda y aprueba el texto), después el Senado (que puede proponer cambios o vetar, pero no bloquear indefinidamente), y al final el Rey "sella" la ley y ordena publicarla. Solo entonces el texto es oficialmente una ley.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

Fase en el Congreso: el texto (proyecto o proposición) se debate, se enmienda y se vota en el Congreso de los Diputados.

Intervención del Senado (art. 90 CE): una vez aprobado por el Congreso, el Senado dispone de un plazo de **dos meses** desde la recepción del texto para:

- Oponer su **veto** (debe aprobarse por **mayoría absoluta** del Senado), o
- Introducir **enmiendas** al texto.

Ese plazo de dos meses se reduce a **veinte días naturales** si el proyecto ha sido declarado **urgente** por el Gobierno o por el Congreso.

El proyecto no puede remitirse al Rey para su sanción sin que el Congreso:

- Ratifique el texto inicial por **mayoría absoluta**, si hubo veto del Senado, o por **mayoría simple** si han transcurrido los dos meses sin pronunciamiento, o
- Se pronuncie sobre las enmiendas del Senado, aceptándolas o no por mayoría simple.

Sanción y promulgación (art. 91 CE): el Rey **sancionará en el plazo de quince días** las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las **promulgará** y ordenará su **inmediata publicación**. La promulgación es un **acto debido** (el Rey no puede negarse ni introducir cambios); el plazo de 15 días incluye tanto la sanción como la promulgación.

Publicación: la ley se publica en el **Boletín Oficial del Estado** (BOE). La publicación es el acto que hace la norma pública y accesible, y es el punto de partida para calcular su entrada en vigor (sección 4 de este bloque).

EJEMPLO

Una ley ordinaria no urgente que el Congreso aprueba en enero puede recibir enmiendas del Senado hasta dos meses después; si el Senado no actúa en ese plazo, el Congreso puede aprobarla definitivamente por mayoría simple, sin esperar más.

APLICACIÓN POLICIAL

Saber que una ley "aprobada por el Congreso" todavía puede cambiar en el Senado (o tardar meses en completarse el trámite) es relevante para no dar por definitivo un texto que un medio de comunicación anuncia como "ya aprobado" cuando en realidad solo ha superado una fase del procedimiento.

ERROR FRECUENTE

Creer que la ley es exigible desde que el Congreso la aprueba. No es así: la ley no existe como tal hasta que se completa todo el procedimiento (incluida la intervención del Senado, la sanción, la promulgación y la publicación), y ni siquiera entonces es necesariamente ya exigible (ver sección 4, entrada en vigor).

PREGUNTA TIPO TEST

¿En qué plazo debe el Rey sancionar y promulgar una ley aprobada por las Cortes Generales?

- a) 15 días
- b) 20 días
- c) 30 días
- d) 2 meses

Respuesta correcta: a)

3. La elaboración de reglamentos

CONCEPTO

Los reglamentos no siguen el procedimiento legislativo de las Cortes: los elabora la propia Administración, siguiendo un procedimiento regulado sobre todo en la **Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Si la ley la hacen los parlamentarios discutiendo y votando, el reglamento lo elabora el equipo técnico y jurídico del ministerio o departamento correspondiente, pero con unos pasos obligatorios para que la ciudadanía y los afectados puedan opinar antes de que se apruebe.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

La Ley 50/1997 del Gobierno fija que la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y normas reglamentarias debe ir precedida de los estudios y consultas necesarios para garantizar su acierto y legalidad. Entre los trámites más relevantes:

- **Consulta pública previa:** se sustancia a través del portal web del departamento competente, **antes** de elaborar el texto, para recabar la opinión de los potencialmente afectados. Debe durar, como mínimo, **quince días naturales**.
- **Trámite de audiencia e información pública:** una vez elaborado el texto, se somete a audiencia de los afectados y, si procede, a información pública.
- **Informes preceptivos:** según la materia, pueden ser necesarios informes de otros órganos (p. ej. el Consejo de Estado para ciertos reglamentos).
- Estos trámites pueden **omitirse o abreviarse** en caso de tramitación urgente, conforme al art. 27.2 de la Ley 50/1997.

EJEMPLO

Antes de aprobar un nuevo reglamento de tráfico, el ministerio competente debe abrir primero una consulta pública en su portal web (mínimo 15 días) para que cualquier interesado (incluidos colectivos de Policía Local) pueda opinar sobre el problema que se quiere resolver, antes incluso de que exista un borrador del texto.

APLICACIÓN POLICIAL

Los colectivos profesionales de Policía Local pueden participar en los trámites de consulta pública y audiencia cuando se elabora un reglamento que les afecta directamente (p. ej. un reglamento de uniformidad o de medios técnicos), lo cual es relevante para entender que la normativa que después aplican no surge "de la nada", sino de un procedimiento con participación.

ERROR FRECUENTE

Pensar que un reglamento se aprueba sin ningún control ni participación por venir de la Administración y no del Parlamento. Existe un procedimiento reglado con trámites obligatorios (consulta pública, audiencia, informes), aunque distinto del procedimiento legislativo.

PREGUNTA TIPO TEST

¿Cuál es la duración mínima de la consulta pública previa en la elaboración de un reglamento, según la Ley 50/1997?

- a) 10 días naturales
- b) 15 días naturales
- c) 20 días naturales
- d) 1 mes

Respuesta correcta: b)

4. Entrada en vigor: la vacatio legis

CONCEPTO

Una norma publicada no es necesariamente exigible desde el día siguiente: existe un periodo, llamado **vacatio legis**, entre la publicación de la norma y el momento en que empieza a producir efectos.

EXPLICACIÓN SENCILLA

Publicar una ley es como anunciar que un nuevo reglamento del juego existe y puede leerse; pero el juego no cambia sus reglas hasta la fecha que la propia norma fije como "inicio". Mientras tanto, sigue jugándose con las reglas antiguas.

EXPLICACIÓN JURÍDICA

La regla general de entrada en vigor está en el **artículo 2.1 del Código Civil**:

"Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa."

Esta regla de los 20 días es **supletoria**: se aplica solo si la propia norma no fija una fecha distinta. En la práctica, la gran mayoría de leyes y reglamentos **sí** fijan su propia fecha de entrada en vigor en la disposición final correspondiente (ver Bloque 5, sección 3) — puede ser "el día siguiente de su publicación", una fecha concreta, o incluso una entrada en vigor **escalonada** para distintas partes de la norma.

EJEMPLO

Una ley publicada el 1 de marzo que no diga nada sobre su entrada en vigor empezaría a aplicarse el 21 de marzo (20 días después). Pero si esa misma ley dice en su disposición final que "entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el BOE", se aplicaría ya el 2 de marzo.

APLICACIÓN POLICIAL

Antes de aplicar una norma nueva en una actuación concreta, el agente (o, más realistamente, quien le forma o le da instrucciones) debe comprobar la fecha exacta de entrada en vigor en la disposición final de la norma, y no asumir que "publicada" significa "ya exigible".

ERROR FRECUENTE

Confundir fecha de **publicación** con fecha de **entrada en vigor**. Son conceptos distintos: la publicación da a conocer la norma; la entrada en vigor es el momento desde el que produce efectos jurídicos y es exigible.

PREGUNTA TIPO TEST

Si una ley no dice nada sobre su entrada en vigor, ¿cuándo entra en vigor según la regla general del Código Civil?

- a) El mismo día de su publicación
- b) A los 20 días de su completa publicación en el BOE
- c) A los 30 días de su aprobación por las Cortes
- d) Nunca, si no lo dice expresamente

Respuesta correcta: b)
