

LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO: 1. *La función legislativa de las Cortes Generales.* 2. *Concepto y sistemas en Derecho Comparado.* 3. *Fases del procedimiento legislativo.*—II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.—III. CLASES DE INICIATIVA LEGISLATIVA. TITULARES: 1. *Titulares de la iniciativa legislativa:* a) *La iniciativa legislativa del Gobierno.* b) *Las proposiciones de ley.* 2. *Significado de los distintos tipos de iniciativa legislativa.* 3. *Otros supuestos de iniciación del procedimiento legislativo. Iniciativa legislativa impropia.* 4. *Datos cuantitativos sobre la iniciativa legislativa.*—IV. EL OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA: DELIMITACIÓN MATERIAL.—V. LA RETIRADA DE PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY.

I. INTRODUCCIÓN. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

1. *La función legislativa de las Cortes Generales*

La función esencial y primaria del Parlamento, y como tal enunciada en primer lugar por el apartado segundo del artículo 66 de la Constitución (precepto que abre el Título dedicado a las Cortes Generales), es ejercer «la potestad legislativa del Estado». Ello es consecuencia del carácter representativo de las Cámaras, a su vez proclamado por el apartado 1 de este mismo artículo.

Se ha querido minimizar a veces la función legislativa del Parlamento en el Estado contemporáneo argumentando que las Cortes no gozan del monopolio del poder legislativo (el Gobierno también dicta normas con rango de ley, las previstas en los artículos 82 y 86 de la Constitución) (1) y que tampoco es

(1) Bien que de modo derivado (artículo 82, por delegación del propio Parlamento) o de modo provisional (artículo 86, convalidación inexcusable de decretos-leyes por el Congreso) a

aquélla su función única; incluso llega a decirse que no es su función primordial, que sería en nuestros días el control del Gobierno.

Sin embargo, creemos que puede mantenerse sin dificultad que el poder legislativo sigue correspondiendo prioritariamente al Parlamento. Nuestra Constitución, sin perjuicio de destinar un título a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, en el que incluye la regulación de los instrumentos de control y responsabilidad, dedica el capítulo central de su Título III (artículos 81 a 92) a la elaboración de las leyes, como función nuclear de las Cortes Generales (2).

Esta regulación constitucional del procedimiento legislativo se produce por primera vez en nuestra historia, siguiendo el ejemplo de las Constituciones de la posguerra. Se trata de una manifestación más del constitucionalismo racionalizado, consistente en elevar a nivel constitucional cuestiones hasta entonces reguladas por normas de nivel inferior o, sencillamente, por la práctica política.

La regulación contenida en el capítulo II del Título III de la Constitución sobre la elaboración de las leyes no es, sin embargo, *exhaustiva*; a lo largo del texto constitucional encontramos otros preceptos que debemos tener en cuenta al exponer la normativa que rige el procedimiento legislativo: así los dedicados a procedimientos especiales, como el presupuestario (artículo 134) y el delegado en Comisión (artículo 75), o a ciertos tipos de leyes, como las previstas en el artículo 150 y los propios Estatutos de Autonomía. Tampoco contiene una regulación *exclusiva* de la elaboración de las leyes el capítulo que comentamos, como demuestra el artículo 92, dedicado a todo tipo de referenda, no sólo a los de carácter legislativo. Ni tampoco, obviamente, contempla este capítulo exclusivamente la elaboración de las leyes *por las Cortes Generales*, pese al título en que se incluye, sino que, por el contrario, gran parte del mismo está de-

fin de no menoscabar la debida prevalencia de las Cortes sobre la ley (A. GARRORENA MORALES: «Potestad legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, pág. 4.966).

(2) La división de este Título en tres capítulos separa, de una parte, los preceptos reguladores de la organización y funcionamiento de las Cámaras (capítulo I, artículos 66 a 80), de los que disciplinan el procedimiento legislativo (capítulo II, artículos 81 a 92), para luego incluir un tercer capítulo, de menos justificada coherencia sistemática, sobre los tratados internacionales. Sin perjuicio de que no compartamos la opinión de F. SANTAOLALLA LÓPEZ («Elaboración de las leyes. Comentario al Capítulo II del Título III de la Constitución», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, tomo VII, Edersa, Madrid, 1998, pág. 20, y «La ley y la autorización de las Cortes a los tratados internacionales», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 11, 1981, especialmente págs. 45-56) de que su tramitación y autorización por las Cámaras no debe diferenciarse esencialmente de los actos legislativos, no parece que se haya buscado el lugar sistemáticamente más adecuado para su regulación.

dicada a las normas con rango de ley que aprueba el Gobierno: decretos legislativos y decretos-leyes (artículos 82-85 y 86) (3).

Quedan, pues, apenas cuatro artículos (artículos 87-90) para disciplinar la elaboración de las leyes en el ámbito que les es propio, es decir, para el procedimiento legislativo en las Cortes Generales. Y aun de ellos, los dos primeros (como también el 91, dedicado a la sanción real) se refieren a actuaciones que no tienen lugar en sede parlamentaria, lo que provoca múltiples disquisiciones sobre su pertenencia al procedimiento legislativo en sentido estricto. Con el artículo 87, dedicado a la iniciativa legislativa, iniciamos ahora nuestra incursión en el procedimiento legislativo.

2. *Concepto y sistemas en Derecho Comparado*

Podemos definir el procedimiento legislativo, con Pérez Serrano, como el conjunto de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiriera jurídicamente fuerza obligatoria de ley (4). O, dicho en otras palabras y desde una perspectiva realista, la serie de «obstáculos» que han de irse venciendo para que, con garantías de meditación y debate, se llegue a una decisión en el ámbito parlamentario legislativo.

En el procedimiento se mezclan cuestiones de índole técnica con otras de índole esencialmente política, consecuencia de su doble finalidad. En la vertiente técnica, el escalonamiento de trámites que lo componen persigue obtener un producto final (la ley) lo más perfecto posible; se trata para ello de poner en manos del Parlamento un cauce que, al tiempo que permita una discusión metódica y suficiente, ofreciendo a los miembros y grupos de la Cámara la posibilidad de intervenir en los debates, constituya asimismo un instrumento ágil y rápido para expresar la voluntad de la institución.

Desde el punto de vista político, mediante la deliberación se pretende obtener el mayor consenso posible de las fuerzas que integran las Cámaras en tor-

(3) J. A. SANTAMARÍA PASTOR («Artículo 87», *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 1985, pág. 1253), califica de desconcertante la inclusión en este capítulo de los artículos 86 y 92, explicable en el primer caso por un criterio académico de tratar los decretos-leyes junto a la otra modalidad de disposiciones del ejecutivo con fuerza de ley, los decretos legislativos (artículos 82 a 85). La discutible inclusión del artículo 92, que no guarda relación alguna con el procedimiento legislativo, tendría su origen en la mera inercia, al regular las primeras versiones de este artículo el referéndum ratificadorio de leyes aprobadas por las Cortes Generales aún no sancionadas y el de derogación de leyes vigentes.

(4) N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976 (escrito entre 1936 y 1939), pág. 787.

no a un determinado texto. Se mezclan aquí cuestiones tales como la protección de las minorías o la soberanía del Pleno. Como dice Tosi (5), siendo la ley formal el instrumento para actuar la manifestación más solemne de voluntad del acto político (entendido como expresión de voluntad formalmente imputable al Estado, que lo adopta a través de la aprobación por las dos Cámaras), el análisis del procedimiento de elaboración de la ley es uno de los aspectos más relevantes del concreto ejercicio de la soberanía en un régimen político determinado.

Los distintos *sistemas* existentes en el Derecho comparado procuran, cada uno a su manera, alcanzar las finalidades señaladas. Todos tienen en común el perseguir la agilización o simplificación de un procedimiento en sí mismo laborioso; se trata de articular la deliberación como momento indispensable de razón antes del momento de voluntad que constituye la votación subsiguiente.

El sistema clásico es el llamado de la *triple lectura*, que tiene por cuna el Parlamento inglés y halló su primer teórico en Bentham (6). Las tres etapas, resume Fraga Iribarne (7), serían la publicación o exposición del objeto, el debate general de sus principios básicos en segunda lectura y, después de ser examinado en detalle por una Comisión, la aprobación definitiva. Hoy puede decirse que los momentos decisivos son la segunda lectura y el período de Comisión.

El modelo de *dos lecturas* es el imperante en Estados Unidos y, sobre todo, en Francia, donde se introducen las Comisiones permanentes como órgano de trabajo de la Cámara (8). El procedimiento de *una sola lectura* aparece como opcional en algunos ordenamientos parlamentarios, como el francés, el italiano y también el nuestro.

El sistema actual de *Derecho español* es el de dos lecturas, tanto si se considera, como lo hace García Martínez, primera lectura a la mera publicación del texto (9) (así ocurre actualmente en el Parlamento británico, cuyo sistema sigue siendo calificado de tres lecturas), como si se aplica el concep-

(5) S. TOSI: *Derecho parlamentario*, trad. esp., Porrúa, México, 1996, pág. 197.

(6) Véase la edición española de J. BENTHAM: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, especialmente capítulo 9. También impera este sistema en Alemania; véase E. STEIN: *Derecho político*, Aguilar, Madrid, 1973, págs. 60-61. En general para el Derecho comparado, puede verse el número monográfico de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, «La ley y el procedimiento legislativo», núm. 16, 1986.

(7) M. FRAGA IRIBARNE: *El Parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pág. 237.

(8) Sobre la evolución del sistema de Comisiones en Francia, véase M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 62-64.

(9) *Ibidem*, pág. 230.

to de lectura al examen del texto tanto por el Pleno como por la Comisión. Los Reglamentos vigentes avalan esta interpretación, al incluir un procedimiento especial denominado «de lectura única», referido al exclusivo examen por el Pleno.

El sistema español de dos lecturas presenta dos excepciones (10):

— Se dan tres lecturas en el Congreso de los Diputados en el supuesto de presentación de enmiendas a la totalidad del proyecto o proposición de ley, en cuyo caso habrá un primer debate en Pleno sobre dicha totalidad (112 RC).

— Una sola lectura tendrá lugar en el ya citado procedimiento especial de lectura única previsto por los Reglamentos (150 RC, 129 RS), y también en el procedimiento descentralizado en Comisión, cuando no haya debate previo de totalidad, asimismo previsto como procedimiento especial en ambos Reglamentos. La cuestionable amplitud de la regulación contenida en el artículo 148 del Reglamento del Congreso, por la presunción de delegación del Pleno para todos los proyectos constitucionalmente delegables, ha convertido a este procedimiento especial en el auténtico procedimiento ordinario.

3. Fases del procedimiento legislativo

Suelen distinguirse básicamente tres fases en el procedimiento legislativo: de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia, para luego discrepar sobre si debe adoptarse un concepto estricto de aquél que incluya exclusivamente la fase constitutiva, es decir, la que se desarrolla en el ámbito parlamentario. Así, Carré de Malberg (11), luego rebatido por Sandulli, excluye la fase de iniciativa por entender que es ajena a la función legislativa.

Sin embargo, creemos que, al igual que en otras formas de procedimiento, puede distinguirse en el legislativo una fase inicial, que constituye el impulso necesario para las posteriores actuaciones; una fase central en la que se concreta el contenido de la futura ley, y una fase final, en la que se llevan a cabo las actuaciones materiales necesarias para que la ley pueda adquirir plena

(10) Crítica M. FRAILE CLIVILLÉ, en el «Prólogo» a la obra citada en la nota anterior, que el procedimiento español carece de una estructura que se dé necesariamente, lo que origina la falta de un sentido ritual auténtico que facilite su comprensión y posible seguimiento por el pueblo y aun por los estudiosos o interesados en un proyecto (págs. 12-13).

(11) R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie Générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, París, 1920, reimpr. 1962, pág. 379.

eficacia (12). Cada una de estas fases articula la necesaria participación de los implicados en la elaboración de la ley.

Sin pretensión de especular sobre la delimitación teórica del procedimiento legislativo, hemos preferido introducir la iniciativa partiendo precisamente de éste, puesto que, constituya un presupuesto o sea, por el contrario, parte integrante del mismo, no tienen sentido la iniciativa sin el procedimiento ni éste sin aquélla. Son dos realidades íntimamente conectadas, que no pueden disociarse sino a efectos de examen, pero que carecen de existencia autónoma en la realidad.

II. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El artículo 87 de la Constitución comienza enunciando los sujetos a quienes *corresponde* la iniciativa legislativa. Y con ello plantea la primera cuestión problemática relacionada con el objeto de nuestro estudio. ¿Qué debe entenderse por iniciativa legislativa? La respuesta parece fácil: «el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo o se abre paso la fase constitutiva de su procedimiento», por tomar la definición de Aragón Reyes (13). Y sin embargo, inmediatamente después de adoptado el concepto, la doctrina se sumerge en un mar de disquisiciones sobre la posibilidad de aplicar el referido concepto a los distintos sujetos enumerados en el artículo 87 y sobre la distinción entre iniciativa y propuesta de iniciativa (14), inicia-

(12) P. BIGLINO CAMPOS: «Procedimiento legislativo», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, pág. 5185.

(13) M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 monográfico, *La ley y el procedimiento legislativo*, 1986, pág. 288, entendiendo fase constitutiva como fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas. Compárese con R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, pág. 60: «La iniciativa legislativa es una facultad consistente sólo en la presentación de proposiciones de ley... (La) vinculación no alcanza más que a la fase introductoria» del procedimiento legislativo, «que se abre con el ejercicio de la iniciativa y se cierra, en el caso de las proposiciones, con el trámite de toma en consideración». Debe destacarse que la iniciativa legislativa así delimitada tiene una definición más amplia, comprensiva también de la iniciativa relativa a los actos que tienen fuerza de ley, incluso relacionada con el tema más general de la iniciativa en la formación de los actos normativos, lo que demuestra que puede ser también un campo de vasto alcance [E. SPAGNA MUSSO: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, vol. I («Il potere di iniziativa legislativa»), Jovene, Nápoles, 1958, págs. 13-14].

(14) R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, pág. 77. M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *cit.*, págs. 290 y sigs.

tivas de primero y segundo grado (15), o entre procedimiento legislativo y proceso legislativo (16).

Tal vez por este motivo nos decidamos a aceptar definiciones menos ambiciosas y terminantes, o más modestas quizá, que no pretenden ahondar tanto en la naturaleza del instituto cuanto en sus efectos, partiendo de que el *quid* de la cuestión no se sitúa tanto en el plano dogmático de las definiciones cuanto en la identificación de los efectos reales del acto jurídico de la iniciativa, y en analizar hasta qué punto su ejercicio condiciona, o incluso determina, la potestad legislativa de las Cortes Generales.

En este sentido descriptivo de la realidad situamos las definiciones de Santamaría Pastor, quien entiende la potestad de iniciativa legislativa como «el poder de poner en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada» (17); o de Biglino Campos, para quien la iniciativa es «el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo» o «el impulso necesario para la elaboración de la ley» (18). Nos situamos así en la línea de Larcher (19) cuando afirma que lo que caracteriza al poder de iniciativa es que «una Cámara compelida por una proposición de uno de sus miembros o por un proyecto del Gobierno, no puede liberarse de la obligación de actuar, sino

(15) F. RUBIO LLORENTE: «El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 monográfico, *La ley y el procedimiento legislativo*, 1986, pág. 91, califica la facultad de iniciativa que la Constitución atribuye a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas de «facultad de segundo grado, análoga a aquella de que disfrutaban los grupos parlamentarios de las Cortes Generales».

(16) Procedimiento, para A. PREDIERI («Aspetti del proceso legislativo in Italia», *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. IV, Padua, 1974, págs. 2457 y sigs.), es aquella secuencia de actos prevista por las normas sobre producción normativa, contemplada desde que la propuesta normativa entra en el Parlamento y hasta la definitiva formación de la ley. Proceso sería un término destinado a permanecer en el ámbito de la dinámica social, no contemplable con una óptica normativa y que acontece a espaldas de las previsiones legales. Véase G. MAESTRO BUELGA: «Negociación y participación en el proceso legislativo», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 32, 1991, pág. 96. Desde el punto de vista de nuestro procedimiento, A. RUIZ-HUERTA CARBONELL (*La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 46-47) define el proceso legislativo como el conjunto de actos parlamentarios prelegislativos, que culminan con la posible toma en consideración de las proposiciones de ley, y a partir del cual se abre el procedimiento legislativo.

(17) J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Artículo 87», *cit.*, pág. 1253.

(18) P. BIGLINO CAMPOS: «Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, págs. 3596-3597.

(19) E. LARCHER: *L'initiative parlementaire en France*, Arthur Rousseau, París, 1896, pág. 31.

cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor o bien cuando el resultado de la votación es adverso».

Con estas definiciones conceptuales podemos seguir adelante, dejando para más tarde, cuando aludamos a los distintos sujetos contemplados en el artículo 87, el examen del distinto valor que presenta su actuación respecto de la puesta en marcha de la función legislativa de las Cortes Generales. La posición de partida sería reservar para dichos sujetos la utilización del término «iniciativa legislativa» y a otros posibles agentes que desencadenan actos anteriores la referencia a «propuestas de iniciativa» (20).

La siguiente cuestión teórica, ya apuntada, responde al deseo de determinar con precisión la relación entre la *iniciativa legislativa* y el *procedimiento legislativo*. ¿Deben ser tajantemente diferenciados, puesto que aquélla no se desarrolla, salvo la propiamente generada en el seno de las Cámaras, en sede parlamentaria? ¿Hay que desterrar el proceso legislativo de un estudio que tenga por objeto el procedimiento legislativo? (21).

Se partiría de la citada división clásica de éste en tres fases (de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia), para afirmar que sólo la segunda, realizada por quien tiene atribuida la potestad de crear las leyes, puede considerarse incluida en el procedimiento legislativo. En palabras de Carré de Malberg, la iniciativa es una condición preliminar de la formación de la ley, pero no parte integrante de la propia decisión legislativa (22).

Según Cuocolo (23), los contrastes doctrinales al precisar el momento inicial y el momento final del procedimiento legislativo derivan en parte de la intención de subrayar particularmente la importancia de alguna de las fases, convirtiendo un problema de técnica jurídica en un problema político, con la finalidad de precisar la posición recíproca de los órganos que colaboran en la formación del acto legislativo. No obstante, desde un punto de vista técnico y en términos generales, es evidente que la esencia del procedimiento de formación de un acto se encuentra en la fase más propiamente constitutiva (24), esto es, en la fase decisoria. Pero reducido así en definitiva a una sola fase, resulta

(20) Véase M. ALBA NAVARRO: «Las facultades de iniciativa, propuesta e informe en materia legislativa del Consejo General del Poder Judicial», en *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 1982, pág. 150.

(21) Sobre la distinción entre proceso y procedimiento legislativo, véase A. PREDIERI: «Aspetti del proceso legislativo in Italia», *cit.*, págs. 2459-2464.

(22) R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, *cit.*, pág. 379. Pero él mismo añade que la iniciativa es una operación esencial del procedimiento legislativo, porque la ley, para ser aprobada, tiene primero que haber sido propuesta.

(23) F. CUOCOLO: *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milán, 1971, págs. 28-29.

(24) G. ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1958, pág. 276.

poco útil a los efectos de sistematizar y concatenar los actos que intervienen en el procedimiento. Desde un punto de vista funcional, es todavía más evidente cómo colaboran las distintas fases a la consecución del resultado jurídico que, ciertamente, encuentra en su fase constitutiva su momento más relevante, pero que no puede prescindir de los otros momentos anteriores de la serie procedimental (25).

En particular, la iniciativa se encuentra íntimamente unida al acto conclusivo del procedimiento y, por tanto, a la ley aprobada: mediante el acto de iniciativa se identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador (26). Cualquiera que sea la suerte que corra el proyecto, no hay duda de que tal identificación juega un papel peculiar, no sólo por sus efectos procedimentales, sino también, señaladamente, por la posición que asume en la confrontación de voluntades en las Cámaras, que se manifiestan sobre el proyecto, aceptándolo o rechazándolo, o incluso dejándolo caducar por el fin de la legislación.

En último término, si la delimitación indicada se combinara con una concepción también estricta de la iniciativa, en el sentido de circunscribirla a la remisión de proyectos o a la toma en consideración por las Cámaras, quedarían prácticamente fusionadas la primera y la segunda fases, dejando la división carente de sentido.

Por eso optamos también en este caso por una postura práctica, que nos lleva a entender que el estudio del procedimiento legislativo (aun reconociendo que el proceso de creación de la ley es obra del Parlamento e incluye por tanto actos estrictamente parlamentarios) debe comprender el presupuesto de hecho, es decir, el motivo que hace que el acto en cuestión pueda y deba ser dictado (*«l'imagination première de ce qui deviendra loi»*, según Barthélémy-Duez) al igual que la fase integradora de eficacia, aun cuando no afecte a la validez de la norma. Y ello porque, evidentemente, como dice García Martínez, el acto legislativo no se puede realizar sin el presupuesto de hecho, y sin la última fase no se desarrollarán los efectos jurídicos de la ley (27), por muy perfecta que ésta sea.

(25) En este sentido, A. M. SANDULLI: *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1940; M. S. GIANNINI: *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milán, 1965, págs. 85 y sigs.

(26) Puede verse, sobre esta cuestión, P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 215 y sigs.

(27) M.^o A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, cit., págs. 159-160. A su vez, la iniciativa no podría subsistir de forma autónoma al margen de su relación con el procedimiento, sino que perdería su propia identidad (P. BIGLINO CAMPOS: «Iniciativa legislativa», cit., pág. 3597). Por eso, como dice M. HERRERO LERA, vienen a constituir aspectos complementarios en un continuo como es el procedimiento legislativo («Artículo 87: iniciativa legislativa», *Co-*

Esta postura es también consecuente con la decisión del constituyente de incluir la iniciativa legislativa en el capítulo «*De la elaboración de las leyes*» (cuya sistemática, como se ha indicado, deja mucho que desear) (28), abriendo la regulación del procedimiento normal y parlamentario de producción legislativa. Coincidiría con lo expresado por Tosi, según el cual, el momento de la iniciativa de las leyes, aun cuando se refiere a sujetos extraños al Parlamento, constituye parte de un único procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo propiamente dicho (29).

III. CLASES DE INICIATIVA LEGISLATIVA. TITULARES

Parece, en principio, que la única clasificación posible de la iniciativa legislativa sería la que atiende a sus distintos titulares, esto es, a aquellos sujetos a los que la Constitución reconoce la facultad de poner en marcha el procedimiento legislativo, con unos u otros condicionamientos o trámites. Pero la combinación de sujetos y requisitos nos va a permitir utilizar distintos criterios clasificatorios o efectuar algunas agrupaciones. Y, de otra parte, es obligado examinar otros supuestos de iniciación del *iter* legislativo no incluidos en el artículo 87 de la Constitución.

1. Titulares de la iniciativa legislativa

Una elemental observación del artículo 87 nos permite distinguir distintos sujetos enumerados en sus tres apartados: el Gobierno, el Congreso y el Senado; las Asambleas de las Comunidades Autónomas; y el pueblo (la «iniciativa popular»), que se expresa a través de no menos de 500.000 firmas acreditadas. Parafraseando las observaciones de Cuocolo (30) sobre el sistema establecido por el constituyente italiano, podría calificarse la iniciativa legislativa regulada

mentarios a la Constitución española de 1978, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, tomo VII, Cortes Generales-Edersa, 1998, pág. 254).

(28) El capítulo se inicia con la regulación de unas leyes «especiales» (artículo 81, leyes orgánicas) y de las normas con rango de ley emanadas del Gobierno (artículos 82 a 86) para luego abordar el procedimiento *normal* u ordinario de elaboración de las leyes (artículos 87-91) y cerrarse con un artículo de dudosa corrección en cuanto a su ubicación sistemática (artículo 92, referéndum).

(29) S. TOSI: *Derecho Parlamentario*, cit., pág. 197.

(30) F. CUOCOLO: *Saggio sull'iniziativa legislativa*, cit., págs. 37-38.

por nuestra Constitución de *pluralista* (31), lo que, por supuesto, no es casual, sino que respondería al deseo de ampliar los centros titulares del poder político, queriendo subrayar de una parte la posición del pueblo, titular de la soberanía, en la fase instaurativa del procedimiento legislativo, y de otra, el papel que juegan las Comunidades Autónomas (las Regiones en Italia), entes portadores de un *indirizzo* político distinto del estatal, al menos en un cierto nivel y para ciertos sectores (32).

Sin embargo, un examen más pormenorizado del precepto constitucional nos permite distinguir en un primer nivel los sujetos incluidos en su apartado 1, Gobierno, Congreso de los Diputados y Senado, respecto de los que aquél declara que les corresponde la iniciativa legislativa; en el apartado 2 se incluyen dos formas de participación de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la legislación del Estado, sin calificarlas de iniciativa legislativa, aunque sí utilizando la expresión proposición de ley para una de ellas; y en el apartado 3 se habla de «iniciativa popular», omitiendo la inserción de la palabra «legislativa» (tanto mejor para los que creen que es una «propuesta de iniciativa»), también articulada mediante la presentación de proposiciones de ley.

Una primera clasificación, pues, atendiendo a los sujetos, distinguiría entre iniciativa gubernativa o gubernamental (33), iniciativa parlamentaria, iniciativa autonómica e iniciativa popular.

Pero casi inmediatamente podemos hacer una segunda, en razón al instrumento mediante el que se expresa la iniciativa, que distingue entre *proyectos* de ley (según el artículo 88, forma que adoptan las iniciativas del Gobierno) y *proposiciones* de ley, procedentes de los restantes sujetos. Discriminación terminológica que encierra no obstante diferencias más profundas y, a su vez, ca-

(31) De titularidad difusa, abierta e integradora, en palabras de E. SPAGNA MUSSO para el ejemplo italiano (*L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., pág. 24).

(32) Por último, en Italia, la atribución de la iniciativa al Consejo Nacional de Economía y del Trabajo (CNEL) parece responder a la intención de admitir la expresión de intereses, relevantes pero particulares, que encontrarán luego en la sede parlamentaria su síntesis y su eventual mediación política.

(33) Adjetivo utilizado, entre otros, por R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 249; A. RUIZ-HUERTA CARBONELL: *La iniciativa legislativa no gubernamental en España*, cit., págs. 46-47, y A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, tomo VII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998, págs. 289-353. Sin que existan razones científicas, prefiero hablar de iniciativa del Gobierno o gubernativa. El Diccionario de la Real Academia Española distingue entre *gubernativo* («Perteneiente al gobierno», con minúscula) y *gubernamental* («Perteneiente al gobierno del Estado», también con minúscula), con lo que parece dar la razón a mis contrarios, si el último término hace referencia al órgano y el primero a la acción de gobernar.

racterísticas comunes entre las iniciativas englobadas en el segundo grupo —básicamente la necesidad de la toma en consideración por las Cámaras— que podrían llevarnos a concluir en la existencia de dos únicos titulares de la iniciativa legislativa: Gobierno y Parlamento.

a) *La iniciativa legislativa del Gobierno*

En otro lugar estudiamos más detenidamente esta modalidad de iniciativa. Aquí nos interesa tan sólo destacar aquellas notas que diferencian claramente esta categoría de las restantes.

En este sentido, es claro que la iniciativa del Gobierno se configura como la fórmula *ordinaria* frente al proclamado «carácter residual» que ofrecen las procedentes de otros sujetos. Ello es consecuencia de la atribución de la función de dirección política al Gobierno (artículo 97), y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral. O, como dice López Guerra, «hoy, gobernar es legislar» (34), lo que nos reconduce a la afirmación clásica de Royer-Collard: «iniciar la ley es reinar» (35).

Esta configuración de la iniciativa del Gobierno como *ordinaria* puede entenderse en distintos sentidos, que aquí nos limitamos a enunciar.

- Si al Gobierno corresponde la dirección política (artículo 97) y ésta se articula mediante las leyes, por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales (artículo 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.

- El carácter ordinario de la iniciativa del Gobierno en un «parlamentarismo cooperativo» es reconocido por la Constitución al citar al Gobierno en primer lugar en el artículo 87 y configurar el producto de su iniciativa en una

(34) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El régimen constitucional español*, Labor, Madrid, 1992, pág. 138.

(35) Citado por M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 289.

situación de *prevalencia* (36): su tramitación tiene carácter *prioritario* (artículo 89.1), pero sobre todo, se dice, es *automática*.

- Aparentemente no está sujeta a filtro alguno por parte de las Cámaras, es la única iniciativa legislativa en sentido estricto, junto a la parlamentaria, plasmada en el trámite de toma en consideración. Los demás sujetos ejercen sólo una propuesta de iniciativa.

Frente a esta presentación general de la cuestión, podemos hacer desde este primer momento algunas *puntualizaciones*:

- Obviamente, la iniciativa gubernamental es la ordinaria, lo que se demuestra incluso con elementos cuantitativos, que ofreceremos en otro apartado, y ello es consecuencia de un reparto de funciones entre Gobierno y Parlamento en la tarea de producción normativa.

Pero este reparto se ha querido presentar como una manifestación más de la crisis de la institución parlamentaria y el ascenso de los ejecutivos, de la lucha entre una parte bien informada y una parte mal informada, de la incapacidad de los sujetos distintos del Gobierno —y, en particular, del Parlamento— para abordar la elaboración de los textos legislativos de gran complejidad técnica, que son los que demanda la sociedad actual (37).

Caer en estas afirmaciones constituiría, como dice Dorrego, una simplificación política (38). No se olvide que estamos en un sistema parlamentario, en el que el juego de mayorías y minorías se superpone a la distinción entre Gobierno y Parlamento, de forma que ni mayoría y oposición están totalmente desprovistos de medios técnicos (en particular la primera, pero también el grupo de oposición mayoritaria que en su momento ha sido —y podrá volver a ser— Gobierno), ni la disparidad numérica entre iniciativas gubernativas y otras se debe a una situación de inferioridad, sino, sencillamente, a la realidad de que el impulso político corresponde al Gobierno, de manera que las demás iniciativas tienen un carácter complementario de la función de gobernar o se utilizan para alcanzar otras finalidades (de control político, suscitando un debate público sobre la posición del Gobierno en una cuestión, por ejemplo).

(36) En el mismo sentido, F. CUOCOLO, no por la razón de ser nombrada la primera, que bien podría ser casual; pero lo cierto es que debe reconocerse una posición preeminente a la iniciativa legislativa del Gobierno (*Saggio sull'iniziativa legislativa*, cit., pág. 41).

(37) Se dirá que el Parlamento se limita a convalidar las iniciativas legislativas del Gobierno; de la antigua teoría según la cual el Parlamento era señor de su legislación no quedaría más que la posibilidad de que el trámite parlamentario sirva para que la minoría consiga deslegitimar ante la opinión pública una ley que resultará aprobada habitualmente sin modificaciones sustanciales (J. C. DA SILVA OCHOA: «El Parlamento y la calidad de las leyes», en *La Ley*, núm. 4, 1992, pág. 976).

(38) A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», cit., pág. 296.

- La segunda puntualización pretende socavar los cimientos del mito (ya que no es fácil acabar con él) relativo a la desigual condición de proyectos y proposiciones de ley, en el sentido de que las segundas, incluidas las de origen parlamentario, están sujetas al trámite de toma en consideración como obstáculo ineludible que han de superar y que las convierte en definitiva en la única forma de iniciativa ajena al Gobierno, la parlamentaria.

Vaya por delante, como concluiré en este apartado, que admito y comparto la distinción entre proyectos y proposiciones de ley como tipología básica de la iniciativa legislativa, que nos lleva a considerar que los únicos auténticos sujetos titulares de la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras.

Pero permítaseme al menos preguntarme por qué la doctrina no presta la más mínima atención al trámite de debate de totalidad a que son sometidos tanto proyectos como proposiciones, y en concreto, a la posibilidad de *devolución* al Gobierno de los primeros por el Congreso.

¿No cabe establecer un cierto paralelismo entre la toma en consideración de las proposiciones de ley y la posibilidad de devolución de los proyectos de ley al Gobierno? ¿No es acaso el resultado el mismo: la Cámara decide en fase liminar y unilateralmente qué textos tramita en función de su oportunidad, principios y espíritu? Este paralelismo —o identidad de sentido— se ve confirmado por el artículo 126.5 del Reglamento del Congreso, conforme al cual las proposiciones de ley tomadas en consideración no pueden ser objeto de enmiendas de totalidad de devolución, *porque ya han sido objeto de un pronunciamiento de admisión por la Cámara* (39). El trámite liminar de admisión a la tramitación de un texto se celebra en un solo acto en el caso de los proyectos, decidiéndose a la vez sobre la negativa absoluta a su tramitación (enmiendas de totalidad de devolución) y la posibilidad de tramitación de otros textos alternativos, admitida la oportunidad de legislar sobre aquella (enmiendas de totalidad del texto alternativo al proyecto). En las proposiciones de ley, este trámite se desdobra en dos momentos distintos (toma en consideración y decisión sobre enmiendas de totalidad de texto alternativo), *pero la identidad de la naturaleza de la decisión* es la que motiva la exclusión reglamentaria de las enmiendas de totalidad de devolución sobre un texto tomado en consideración.

Hay, pese a esta identidad de naturaleza, dos diferencias de régimen entre los dos supuestos:

— En primer lugar, la toma en consideración ha de celebrarse en todo caso, constituye un requisito de procedibilidad, condición *sine qua non* para que

(39) Con excepción de las proposiciones tomadas en consideración en el Senado, discriminación posiblemente contraria al artículo 87.1 de la Constitución.

una proposición de ley inicie su andadura. Por el contrario, el debate de totalidad sobre los proyectos de ley sólo tendrá lugar si se presentan enmiendas de tal carácter. Luego, por tanto, existe una presunción a favor de la tramitación de los proyectos, que debe ser levantada por iniciativa expresa de un grupo parlamentario. Esta diferencia se fundamenta, por supuesto, en el carácter ordinario y prevalente de la iniciativa legislativa del Gobierno.

— La segunda diferencia, en apariencia puramente formal, aludiría al momento procedimental en que la decisión de la Cámara se produce. En las proposiciones de ley, con carácter previo a cualquier otro trámite, y, por tanto, al de presentación de enmiendas que Aragón (40) fija como punto marcador del inicio de la fase constitutiva del procedimiento legislativo. Por el contrario, la presunción favorable a la viabilidad (41) de los proyectos de ley juega en el sentido de la apertura del trámite de enmienda, tanto a la totalidad como al articulado, probablemente por aplicación de los principios de celeridad y economía procesal, tan caros al procedimiento administrativo. Sólo concluido el plazo fijado para dicho trámite, caso de que se hayan presentado enmiendas de totalidad de devolución, tendrá lugar el pronunciamiento de la Cámara.

A mi juicio, no debe concederse valor absoluto a esta segunda diferenciación en atención al momento en que se produce la decisión de la Cámara (42), puesto que, de aprobarse una enmienda de totalidad de devolución (sirvan de ejemplo único, creo, hasta el momento, las presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y otros proyectos acompañantes), carece de entidad el trámite único de enmiendas hasta entonces acontecido, *sin que pueda afirmarse en puridad que el procedimiento legislativo se haya iniciado*.

¿Cuál es la *conclusión* de estas consideraciones? ¿A dónde he querido llegar con ellas?

(40) Véase *supra*, nota 13.

(41) Sistema de aceptación inicial, según R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, pág. 76.

(42) Para M. ARAGÓN REYES: en cambio, sí es esencial el hecho de que pueda rechazarse el texto, pero después de haber abierto el plazo de presentación de enmiendas, y por tanto se esté ya en la fase deliberante. Sobre esta base distingue entre primera lectura de los proyectos y toma en consideración de las proposiciones. («La iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 296). En el mismo sentido, P. BIGLINO CAMPOS señala que la iniciativa del Gobierno se agota con la presentación del proyecto ante la Mesa, iniciándose la fase constitutiva del procedimiento (o «de la Ley» según esta autora) con la publicación del texto y la presentación de enmiendas («Iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 3597), y E. ESPÍN entiende que las enmiendas a la totalidad forman parte ya de la tramitación del proyecto e integran el procedimiento legislativo (L. LÓPEZ GUERRA y otros: *Derecho Constitucional*, 3.ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 104).

Sencillamente, a que no cabe minimizar el rango de la iniciativa legislativa articulada mediante proposiciones de ley, considerándola de inferior virtualidad a la ordinaria del Gobierno por el mero hecho de estar sometida al trámite de toma en consideración. Sin pretender desmentir la realidad evidente del carácter ordinario y privilegiado (por otras razones que ya se han apuntado) de la iniciativa gubernamental, trato de llamar la atención sobre su sumisión a un trámite similar de decisión de la Cámara, previo a su tramitación, que, al menos teóricamente y aun desvirtuado por el juego de mayorías propio del Estado de partidos, priva a los proyectos de la puesta en marcha automática del procedimiento legislativo por el mero hecho de su presentación.

La diferencia, pues, en este punto, entre proyectos y proposiciones de ley estribaría en una presunción favorable a su tramitación para los primeros, que permite iniciar de inmediato el trámite de enmiendas (aun a sabiendas de que no tendría eficacia alguna si la devolución se lleva a efecto). Pero en ambos casos habría una decisión de la Cámara sobre la tramitación, que atenúa la radical separación tradicional entre la iniciativa *ordinaria* y las restantes.

b) *Las proposiciones de ley*

Presentada la iniciativa del Gobierno como la ordinaria, prioritaria y privilegiada, el calificativo que reserva la doctrina a las proposiciones de ley es el de residual (43). Se englobarían en un mismo paquete las iniciativas parlamentarias con las de origen extraparlamentario (excluidas las gubernamentales) y, sobre la base de la distinción terminológica proyectos/proposiciones de ley que realiza el artículo 87 de la Constitución, se considerarían todas ellas secundarias (44), en cuanto completan la función de impulso legislativo que corresponde al Gobierno.

A renglón seguido, se suscita de nuevo la cuestión de la naturaleza de las proposiciones de ley, si constituyen supuestos de iniciativa o de propuesta de iniciativa, en la medida en que, como dice Aragón Reyes, la proposición no po-

(43) J. F. MERINO MERCHÁN y L. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 23, 1991, pág. 138.

(44) R. PUNSET: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, pág. 76: entre los «cinco centros generadores de iniciativa legislativa no se da una relación de competencia, sino de integración, y más específicamente de integración de la iniciativa gubernamental, respecto de la cual operan secundariamente»; igualmente, M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*, *cit.*, págs. 165-166.

see capacidad para obligar a la Cámara (45) (aunque, como hemos visto, el proyecto tampoco, desde el momento en que puede ser devuelto al Gobierno), centrándose la atención en el trámite de toma en consideración.

Creemos que, sobre la base del artículo 87, puede adoptarse un enfoque algo distinto del tema debatido, que pasamos a exponer a continuación.

1. Los únicos *sujetos* a los que el artículo 87 de la Constitución atribuye una auténtica potestad de iniciativa legislativa son el Gobierno, el Congreso y el Senado, y así lo declara unívocamente el apartado uno de este artículo (46). Responde así nuestra Constitución, una vez superada la iniciativa regia de los regímenes monárquicos, a la tendencia tradicional de adoptar un sistema de atribución de carácter mixto, destinado a realizar, al menos en el plano formal, un equilibrio de competencias entre los dos poderes, sobre la base de la siguiente justificación: por un lado, no parece lógico que el Parlamento, teniendo el poder de aprobar las leyes y siendo el titular de la función legislativa, no tenga el poder de promoverla; por otro lado, resulta necesario que el Gobierno, para poner en obra su programa político, disponga también del poder de iniciativa legislativa (47).

2. Ya nos hemos referido a la iniciativa legislativa del Gobierno. A la hora de configurar la *iniciativa parlamentaria*, el artículo 87 de la Constitución, a diferencia de las primeras fases de redacción del precepto (48) y de modelos cercanos de Derecho comparado, ha optado por no reconocerla a los diputados,

(45) M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 298.

(46) En contra, F. SANTAOLALLA LÓPEZ («Iniciativa legislativa parlamentaria. Problemática de las enmiendas» *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 238), para quien esta visión del artículo 87 implica una interpretación enteramente literal del precepto, que ni es constitucional, porque constitucionaliza un trámite (la toma en consideración) que es obra exclusiva de los Reglamentos de las Cámaras, ni lógica, porque expulsa del procedimiento legislativo y deja sin explicación todos los actos anteriores a esa votación. Entiende que la toma en consideración viene a desempeñar, entre otros, el papel de primera lectura en que el Parlamento se pronuncia sobre la oportunidad del texto propuesto.

(47) Sólo cuando se ha querido asegurar la superioridad de uno de los dos poderes antagónicos, o si se ha tratado de llevar al extremo el principio de división de poderes (no en una forma parlamentaria, por tanto), se ha roto la paridad formal y se ha atribuido la titularidad en exclusiva a uno de ellos (E. SPAGNA MUSSO: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, *cit.*, págs. 22-23).

(48) El anteproyecto de Constitución atribuía la iniciativa a los diputados, bien directamente, bien a través de los grupos parlamentarios, sustituyéndose en la Ponencia del Congreso esta doble modalidad por la remisión a los Reglamentos. La Comisión del Senado equiparó a las dos Cámaras (por entender negativa para la Cámara Alta la fórmula anterior) y suprimió la alusión a los diputados.

sino a las Cámaras. Se hace necesario, por tanto, que los Reglamentos (y a ellos se remite la Constitución) regulen la forma en que llega a formularse el acto de iniciativa de las Cámaras. Con este fin, los Reglamentos atribuyen a los parlamentarios y a los grupos en que se integran (y, más recientemente, también a una Comisión en el Senado) la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, *que no será tal iniciativa legislativa* hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, única titular reconocida por el artículo 87 de la Constitución (49).

El trámite de toma en consideración, por tanto, representa el momento en que la Cámara ejerce su facultad de iniciativa, a partir de una propuesta que le hacen sus miembros. Sería el equivalente del acuerdo del Consejo de Ministros por el que un anteproyecto se convierte en proyecto de ley y es remitido al Congreso de los Diputados. Lo que ocurre es que, en este caso, la distinción terminológica marca claramente la diferente naturaleza, a diferencia del ámbito parlamentario, donde los Reglamentos utilizan el término «proposición de ley» tanto antes como después de la toma en consideración, sobre la base de su ambiguo empleo por el artículo 89 de la Constitución (50).

3. También utiliza el artículo 87 la denominación proposición de ley para las propuestas emanadas de *otros sujetos*, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y el pueblo. Esta denominación, y su sumisión al trámite de toma en consideración, han hecho que la doctrina las asimile en cuanto a su naturaleza a las proposiciones de origen parlamentario.

Creemos, no obstante, que debe realizarse una distinción sustancial. Las Cámaras son titulares genuinos de la facultad de iniciativa; lo que ocurre es que, como para todos sus actos, precisan que se ponga en marcha el proceso de decisión. Este sería el sentido de la proposición de ley parlamentaria.

Por el contrario, en el caso de los sujetos ajenos al Parlamento, *la Constitución no les atribuye una iniciativa plena, sino la facultad de presentar una propuesta* ante los sujetos que la tienen atribuida, Gobierno y Parlamento. En el caso de las *Asambleas autonómicas*, esto es claro. Se han querido diferenciar las dos posibilidades ofrecidas por el artículo 87.2, en el sentido de que la soli-

(49) En congruencia con ello, el artículo 134.6 permite al Gobierno oponerse a las *proposiciones de ley* que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos. Como señala el Reglamento del Congreso (artículo 126.2), tal oposición sólo puede ser previa a la toma en consideración, es decir, antes de que la iniciativa parlamentaria se haya materializado.

(50) Para M. ARAGÓN REYES: el origen de la división de la doctrina sobre si la iniciativa corresponde a la Cámara o a los diputados se debe a la transposición de una polémica similar en Italia que arranca del Estatuto Albertino («La iniciativa legislativa», *cit.*, págs. 300-301).

cidad al Gobierno de adopción de un proyecto de ley sería mero ejercicio del derecho de petición, frente a la presentación de proposiciones de ley ante el Congreso (51). Pero si mantenemos el carácter de la toma en consideración como trámite mediante el cual la Cámara hace suya una proposición (y su consecuencia se verá en la retirada, artículo 129 RC, a la que luego nos referiremos), debemos concluir que también aquí se trata de una mera propuesta (52), y que el auténtico sujeto de la iniciativa legislativa que permite que el texto se tramite es el Congreso de los Diputados, lo que nos devuelve, reafirmados, a nuestra aseveración primera: *los únicos sujetos que tienen atribuida la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras, ex artículo 87.1 de la Constitución* (53).

(51) J. J. LAVILLA RUBIRA: «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX: homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. III, Complutense, Madrid, 1992, pág. 1997; P. SANTOLAYA MACHETTI: *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 340; M. GERPE LANDÍN: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», *Parlamento y Sociedad Civil (Simposium)*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 167. Para M. ARAGÓN REYES no se trata de tal derecho de petición, sino, como en el segundo caso, de la facultad de propuesta de iniciativa («La iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 302), pese a utilizar el Reglamento del Congreso de los Diputados la denominación «iniciativa legislativa» para referirla incorrectamente a las Comunidades Autónomas (artículo 108.3). Para F. SANTAOLALLA LÓPEZ, toma el carácter de una moción o propuesta de alcance estrictamente político (*Derecho parlamentario español*, 2.ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 264).

(52) J. F. MERINO MERCHÁN cree que sí se trata de auténtica iniciativa legislativa, aunque en realidad no de una proposición de ley, que es un «acto legislativo interno del Parlamento» («Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 17, 1983, pág. 45). Más allá de cuestiones terminológicas, J. J. LAVILLA RUBIRA entiende que las proposiciones de ley autonómicas ocupan, por razón de su eficacia, un lugar intermedio entre las simples peticiones o mociones (como la solicitud al Gobierno a que se refiere el propio artículo 87.2) y los actos susceptibles de desencadenar inmediatamente el procedimiento legislativo en sentido estricto (remisión de un proyecto de ley o de una proposición de ley del Senado y acuerdo del Pleno del Congreso por el que se toma en consideración una proposición de ley de origen parlamentario, autonómico o popular) («Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *cit.*, págs. 1997-1998).

(53) En contra, J. A. SANTAMARÍA PASTOR («Artículo 87», *cit.*, págs. 1261-1262), para quien la opción del Reglamento del Congreso de someter a toma en consideración las proposiciones de ley autonómicas no se compadece con el papel que el artículo 87.2 parece querer asignar a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en su colaboración a la tarea legislativa. Compárese, no obstante, la división en apartados del artículo 87 con el artículo 71 de la Constitución italiana, según el cual: «*La iniciativa de las leyes pertenece al Gobierno, a cada uno de los miembros de la Cámara y a los organismos y entidades a quienes se haya conferido esta prerrogativa*».

La redacción del apartado 3 de este artículo no es tan clara, puesto que para nada alude a la toma en consideración de las proposiciones de ley de *iniciativa popular*, cuya regulación se remite a una ley orgánica. Pero desde el primer momento, el Reglamento del Congreso, anterior a la Ley Orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular, somete estas iniciativas a dicho trámite, lo que confirma el artículo 14 de la mencionada LO 3/1984, de 26 de marzo (54).

En consecuencia, y a pesar de la denominación utilizada por esta ley («iniciativa *legislativa* popular»), también aquí es necesario que la Cámara asuma y haga suyas estas iniciativas, las acoja como propias y en el acto de toma en consideración ejercite la facultad de iniciativa que le atribuye el artículo 87.1 de la Constitución.

2. *Significado de los distintos tipos de iniciativa legislativa*

Llegados, pues, a la conclusión de que existen dos titulares de la iniciativa legislativa, Gobierno y Parlamento (55), y de que éste 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.

Ya hemos dicho que el *Gobierno* es el sujeto ordinario de la iniciativa legislativa porque su función de impulso legislativo es la que le permite gobernar, o, a la inversa, porque para gobernar necesita legislar, para desarrollar su programa político precisa del instrumento legislativo.

por ley constitucional. El pueblo ejerce la iniciativa de las leyes mediante la proposición por parte de al menos cincuenta mil electores, de un proyecto redactado en artículos». Este precepto apoya la concepción de la doctrina italiana de la toma en consideración como «mera formalidad privada de todo valor sustancial» (F. CUOCOLO: *Saggio sull'iniziativa legislativa*, cit., pág. 101) y las dudas sobre la constitucionalidad de dicho trámite, pues el artículo 72 prevé el envío de las proposiciones de ley a una Comisión. A favor de la constitucionalidad está el entender que los reglamentos parlamentarios, a los que se remite la Constitución, pueden regular la toma en consideración, en cuanto no incide sobre los poderes de iniciativa, sino sobre el curso ulterior de las proposiciones que ya han sido presentadas en las Cámaras. No obstante la toma en consideración fue suprimida por el Reglamento de la Cámara de 1991.

(54) Dice M. ARAGÓN REYES que no deja de ser un contrasentido que lo que la Constitución llama iniciativa quede después en su regulación convertido en propuesta («La iniciativa legislativa», cit., pág. 304).

(55) Lo que sitúa a la Constitución de 1978 en la línea de las Constituciones históricas, de sistema dualista (Rey/Parlamento), con excepción de la de 1812 (Cortes) y del Estatuto Real de 1834 (Rey).

¿Qué sentido tiene, pues, que haya otros sujetos a quienes se atribuya la iniciativa legislativa? ¿Qué espacio propio han ido desarrollando en estos veinte años de vida constitucional? Veamos sucesivamente cada uno de los sujetos implicados.

La *iniciativa parlamentaria* parece que podría quedar totalmente absorbida por la gubernamental en un régimen parlamentario de mayorías y minorías, en que Gobierno y Parlamento *quieren*, por definición, lo mismo. Sin embargo, la realidad ha demostrado que subsiste todavía una función plural para este tipo de iniciativa.

a) Las iniciativas del *grupo mayoritario* constituirán una *segunda marca* del Gobierno, utilizada en materias de interés político secundario o para contrarrestar las presentadas por otros grupos, o incluso, cabría imaginar, para eludir la obligación legal de solicitar informes o dictámenes sobre proyectos de ley.

b) Las proposiciones de ley presentadas por los *grupos de oposición* pretenderán bien suscitar un debate político sobre determinadas cuestiones o forzar un posicionamiento del Gobierno y de la mayoría (esta última, obligada a votar a favor o en contra de la toma en consideración) sobre temas polémicos de repercusión en la opinión pública (56) (aborto, parejas de hecho, jornada de treinta y cinco horas), bien responderán a las inquietudes de intereses minoritarios, o bien constituirán un elemento más de control del Gobierno (57), en casos de retraso en el cumplimiento del programa legislativo (58) o en la atención a problemas que requieren un pronto tratamiento legislativo (59). Se

(56) En palabras de F. RUBIO LLORENTE, el elevado porcentaje de proposiciones rechazadas no priva en modo alguno de valor político a la institución, que sigue siendo utilizada frecuentemente por los grupos de oposición como un instrumento útil para provocar debates parlamentarios y exponer ante la opinión sus propias soluciones («El procedimiento legislativo en España: El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *cit.*, pág. 90).

(57) Entendido como nota común a todos los procedimientos parlamentarios. Véase L. LÓPEZ GUERRA: «El control parlamentario como instrumento de las minorías», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 8, 1996, págs. 83-84. En definitiva, dice R. PUNSET, lo que las Cortes pretenden con el control es impulsar al Gobierno a hacer uso de la iniciativa legislativa o instarle a utilizar la potestad reglamentaria («La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, pág. 76).

(58) Como dice J. GARCÍA FERNÁNDEZ («La función de control del Parlamento sobre el Gobierno», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 31, 1994, pág. 42), es implícita al control «la comprobación permanente del cumplimiento de los objetivos materiales del programa de Gobierno comprometido por el órgano Gobierno».

(59) En afirmación un poco excesiva, J. F. MERINO MERCHÁN considera que, cuando el Parlamento invade (naturalmente con presupuestos legitimadores) una esfera de competencias usualmente atribuidas al Gabinetec, es porque el Gobierno, y en último término la opción políti-

utilizan, pues, más bien como instrumento de control del Gobierno, con escasas posibilidades de éxito. Como sintetiza Spagna Musso, cuando surge de la minoría, o se acomoda al programa del Gobierno o resulta estéril (60).

c) En ocasiones, las proposiciones de ley parlamentarias son expresión de un *consenso* entre varios grupos fruto de un acuerdo extraparlamentario (Pacto de Toledo) o del deseo de que en la regulación de determinadas *materias* se mantenga el amplio consenso constituyente (régimen electoral). La articulación del acuerdo puede ser previa, en cuyo caso se presentará una proposición suscrita por varios grupos parlamentarios, o posterior, para llegar al cual se tomarán en consideración varias proposiciones de ley sobre la misma materia, intentando llegar a un solo texto al inicio de la tramitación (61).

De lo anterior se desprende que las proposiciones de ley de origen interno tienen un lugar, y no tan secundario como parece, en el funcionamiento del régimen parlamentario. La prueba la constituyen, además de la lista siempre ingente de proposiciones de ley pendientes de toma en consideración por la Cámara, las dos observaciones siguientes:

— ocupan un lugar ordinario en el trabajo legislativo de la Cámara. El Congreso de los Diputados dedica el primer punto del orden del día de las sesiones plenarias a la toma en consideración de proposiciones de ley, ocupado casi totalmente por las de origen parlamentario (dos por sesión plenaria, las tres semanas al mes en que éstas tiene lugar, salvo la primera, en que una se sustituye por una proposición de ley de origen autonómico o popular).

— esta labor de decisión sobre la producción legislativa se mantiene constante durante toda la legislatura desde su inicio (aun antes de que el Gobierno aborde la ejecución de su programa remitiendo proyectos de ley al Parlamento), y también después de que la aminoración del ritmo de éstos origine la ausencia de debates de totalidad o dictámenes de Comisión sobre proyectos de ley en alguna sesión plenaria, continuará pronunciándose la Cámara sobre la toma en consideración de proposiciones de ley, que nunca faltan en el orden

ca que está en el poder, está fracasando en la gestión encomendada por sus electores («Significado general de la iniciativa parlamentaria», en *Revista de Cortes Generales*, núm. 11, 1987, págs. 84-85).

(60) E. SPAGNA MUSSO: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., págs. 62-63. Incluso concluye que si una proposición consigue, en contraste con la voluntad gubernamental, traducirse en ley, se producirá una degeneración en sentido asambleario de la forma de gobierno parlamentaria (págs. 201-202).

(61) Esta ha sido una práctica usual en la VI Legislatura, en temas tales como financiación de los partidos políticos, modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con la investigación del tráfico ilegal de drogas, propiedad horizontal, creación del Colegio de Geógrafos, orden de los apellidos...

del día, aunque a la postre sea muy reducido, como veremos, el número de pronunciamientos positivos.

Hasta aquí el ámbito de las proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria. Las que proceden de sujetos extraños al parlamentario se suelen mover, a su vez, por otro tipo de motivaciones.

Las aprobadas como tales proposiciones por *las Asambleas de las Comunidades Autónomas*, aparte la reforma de sus Estatutos de autonomía conforme al artículo 147.3 de la Constitución, o cuestiones «paraestatutarias de alto interés político para la respectiva Comunidad» (62) y una vez resuelta la polémica sobre su ámbito material, responderán a la integración en el procedimiento de producción legislativa estatal de los intereses específicos de dichas Comunidades (63), lo que de hecho se ha reflejado en las hasta ahora presentadas.

Ha de destacarse que la adopción de estas iniciativas en el Parlamento de origen, normalmente por mayoría cualificada, presupone el respaldo de los mismos partidos representados en las Cortes Generales, lo que provoca que sea habitual la correspondiente toma en consideración.

No ocurre así, por el contrario, con las proposiciones de *iniciativa popular*, tan temida y, por ello mismo, tan obstaculizada. Aquí hallaremos, además de la reserva general a favor del Gobierno en cuestiones cuya iniciativa está vedada a los restantes sujetos (presupuestos, planificación), una delimitación material adicional por la vía de la prohibición constitucional de determinadas materias, enunciadas todas ellas de forma muy genérica, salvo la prerrogativa de gracia. De otra parte, la complejidad del procedimiento y el elevado número de firmas requerido (64) va a hacer difícil su acceso a entes que no gocen de cierta organización, de forma que son en realidad entidades tales como los sindicatos o

(62) A. DORREGO: «Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», *cit.*, pág. 298.

(63) Como «típica manifestación, a la vez cooperativa y garantizadora, de las relaciones de inordinación propias de los Estados descentralizados» (J. J. LAVILLA RUBIRA: «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, pág. 17). Véase también M. GERPE LANDIN: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», *cit.*, pág. 170; así como P. SANTOLAYA MACHETTI: «En torno al principio de cooperación», en *Revista de Derecho Político*, UNED, núm. 21, 1984, pág. 83-109 y *Descentralización y cooperación*, *cit.*, en particular págs. 338-339. Para S. MUÑOZ MACHADO (*Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 2.^a ed., 1981, pág. 117), la fórmula puede ser útil para evitar vacíos normativos o para permitir la adopción o modificación de leyes en las que se contemplan aspectos relevantes para el más correcto ejercicio de las competencias regionales.

(64) Además del protagonismo de los partidos en nuestra vida política (F. RUBIO LORENTE, «El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *cit.*, pág. 91).

asociaciones profesionales los únicos con capacidad real para utilizarla. Así, en la VI Legislatura, la Unión General de Trabajadores, Comisiones Obreras o la Confederación española de Madres y Padres de Alumnos.

Todas estas razones llevan a que sean muy pocas las proposiciones de iniciativa popular que hayan llegado al trámite de toma en consideración (65) y a que sólo una en toda la historia constitucional haya llegado a convertirse en ley, si bien previa su acumulación con otras proposiciones de origen parlamentario (66).

3. *Otros supuestos de iniciación del procedimiento legislativo.* *Iniciativa legislativa impropia*

Lavilla Alsina, en una sugerente reflexión sobre los problemas de la iniciativa legislativa, llama la atención sobre una modalidad singular de esta figura (67). Se refiere a la posibilidad de tramitación como proyecto de ley de los *decretos-leyes convalidados*, prevista en el artículo 86.3 de la Constitución, cuya conexión con el objeto de nuestro estudio suele pasar inadvertida para la doctrina que se ocupa de la cuestión.

Es indudable que la decisión del Congreso de los Diputados de tramitar un decreto-ley convalidado como proyecto de ley abre el procedimiento legislativo. La Constitución reserva para el texto a tramitar, al que impone la urgencia, la denominación de proyecto de ley, por ser su autor el Gobierno. Pero aquí terminan las similitudes con la iniciativa gubernamental:

— la propuesta que provoca la decisión de la Cámara procede de un grupo parlamentario (artículo 151.4 RC).

(65) En la VI legislatura, las proposiciones de Ley marco reguladora de la financiación del sistema educativo, de Ley reguladora del libro de texto para la enseñanza básica, de Ley reguladora de la jornada laboral (todas ellas rechazadas) y la reseñada en la nota siguiente.

(66) Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 84, de 8 de abril de 1999), procedente de la acumulación de la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias (de iniciativa popular, promovida por el Consejo General de Colegios Territoriales de Administradores de Fincas de España), de la Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (presentada por el Grupo Catalán CIU) y de la Proposición de Ley sobre modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (presentada por el Grupo Popular), todas ellas tomadas en consideración por el Congreso de los Diputados el 23 de septiembre de 1997.

(67) L. LAVILLA ALSINA: «Problemas de la iniciativa legislativa», en la obra colectiva *El procedimiento legislativo, V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 229-231.

— esta decisión tiene los mismos efectos que la toma en consideración de una proposición de ley, puesto que no son posteriormente admisibles las enmiendas de totalidad de devolución (artículo 151.4 RC).

Corramos un tupido velo sobre el artículo 151.5 del Reglamento del Congreso (68), cuya dudosa constitucionalidad lo ha hecho inaplicable, y concluimos que, en el caso de los decretos-leyes, hay un «proyecto de ley» impropio, constituido por el texto del Real Decreto-ley, sin necesidad de que vaya acompañado de los documentos que exige el artículo 88 para la iniciativa del Gobierno, en este caso suplidos por la exposición ante la Cámara de las razones que han obligado a su promulgación (artículo 151.2 RC); y hay un acuerdo de la Cámara necesario para la tramitación de este proyecto como texto legislativo, se entiende que para poder mejorarlo o modificarlo por vía de enmienda, adecuando así a la voluntad de la Cámara un decreto-ley cuya vigencia acepta por razones de urgente necesidad.

Podemos, pues, entender con Lavilla Alsina (69) que en este supuesto la iniciativa legislativa constituye un acto complejo, que requiere la convergencia de dos manifestaciones sucesivas de voluntad, la del Gobierno y la del Congreso de los Diputados.

También podemos considerar una iniciativa *especial*, que no impropia esta vez, la regulación contenida en la Constitución para la elaboración (artículos 146 y 151.2) y reforma (artículo 147.3) de los *Estatutos de Autonomía*, que excede del objeto de este trabajo (70). El supuesto de *elaboración* de los Estatutos es el que justifica, para Aragón, la afirmación de que el sistema establecido por la Constitución no es de iniciativa dualista sino pluralista, en cuanto que las Asambleas previstas en los artículos 146 y 151 para elaborar el proyecto de Estatuto de Autonomía ponen en marcha el procedimiento legislativo sin pasar por el trámite de toma en consideración. No obstante, se trata de un supuesto referido a un momento concreto, que, una vez cerrado el mapa autonómico, carece de virtualidad (71). En cuanto a la *reforma*, cuya propuesta de iniciativa excede también del objetivo este trabajo por ser materia regulada por los pro-

(68) Artículo 151.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados: «*La Diputación Permanente podrá, en su caso, tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia los Decretos-leyes que el Gobierno dicte durante los períodos entre legislaturas*».

(69) L. LAVILLA ALSINA: «Problemas de la iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 229.

(70) Puede verse para esta cuestión, entre otros, J. L. DE LA VALLINA VELARDE: «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX, Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. I, Complutense, Madrid, 1992, págs. 743-779.

(71) M. ARAGÓN REYES: «La iniciativa legislativa», *cit.*, pág. 293. La excepcionalidad del supuesto se completa con el dato no congruente de que sus autores no pueden retirar la iniciativa (excepcionalmente, dice este autor, pág. 306).

pios Estatutos, lo escueto del desarrollo reglamentario (artículos 136-145 RC y 143 RS), ha hecho precisas normas interpretativas (72) de las cuales, sin detenernos en las especialidades propias de cada Estatuto, destacamos:

- la denominación específica utilizada de «propuestas de reforma de Estatutos», que las distingue de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.
- la defensa, al igual que en éstas, por representantes de la Asamblea en el trámite de toma en consideración por el Congreso.
- la sustitución de este trámite en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 1993 por un debate de totalidad que excluye la presentación de textos alternativos, a diferencia tanto de los proyectos como de las proposiciones de ley, y en concordancia con el carácter exclusivo con que se confiere la facultad de propuesta al sujeto autonómico.
- la amplitud con que se permite hasta el último momento la retirada por la Asamblea proponente (73).
- la regulación de la iniciativa de las Cortes Generales o de una de las Cámaras para los supuestos en que está reconocida por los Estatutos de Autonomía.

Todo ello sin perjuicio de las especialidades que presenta, tanto la adopción de la iniciativa de reforma, de conformidad con el respectivo Estatuto, como su tramitación en las Cámaras, sobre la base de la regulación constitucional de la elaboración de los Estatutos y de las peculiaridades introducidas por determinados Estatutos de Autonomía.

4. *Datos cuantitativos sobre la iniciativa legislativa*

Queremos terminar el apartado dedicado a las distintas clases de iniciativa legislativa, y, por tanto, a los titulares de la misma, con una exposición de la

(72) Resoluciones de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre tramitación de determinadas reformas de los Estatutos de Autonomía, de 23 de enero de 1991 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 123, de 24 de enero de 1991), y sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo de 1993). Resolución de la Presidencia del Senado sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía, de 15 de febrero de 1991 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 168, de 19 de febrero de 1991), y Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre de 1993).

(73) Que avala el carácter singular de los Estatutos, los cuales, aun aprobados por ley orgánica, difieren en su naturaleza de las demás leyes estatales. Véase J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ-TREVIJANO: *Curso de Derecho Constitucional español*, vol. 3, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, págs. 809-811.

realidad acaecida en los veinte años de vigencia constitucional que nos permita confirmar las conclusiones más arriba expuestas (74). Se trata —además— de ofrecer un conjunto de datos significativos, de acceso no siempre fácil para los estudiosos del Derecho Constitucional.

a) Así, en cuanto al carácter ordinario y predominante de la iniciativa del Gobierno como cauce para la producción legislativa, podemos comparar los datos de las *leyes aprobadas por las Cortes Generales en el período 1979-2000* procedentes de proyectos de ley y de los distintos tipos de proposiciones (75).

	I Legislatura 1979-1982	II Legislatura 1982-1986	III Legislatura 1986-1989	IV Legislatura 1989-1993	V Legislatura 1993-1996	VI Legislatura 1996-2000	Total
Proyectos presentados	334	201 (76)	125	128	130	192	1.110
Leyes procedentes de proyectos	235	180	108	101	112	172	908
Proposiciones presentadas	217	130	161	194	184	350	1.236
Leyes procedentes de proposiciones	29	17	13	19	35	48	161
– de proposiciones parlamentarias...	29	11	10	18	20	32	120
– de proposiciones autonómicas	—	3	3	1	3 (77)	5	15
– de proposiciones iniciativa popular..	—	0	0	—	0	1 (78)	1

(74) La información contenida en este epígrafe puede completarse, desde otros puntos de vista, con la aportada por J. CAPO GIOL: *La legislación estatal en la España democrática. Una aproximación politológica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, especialmente págs. 61 y sigs.

(75) Como señala F. RUBIO LLORENTE, el resultado es de predominio de la iniciativa gubernamental, aún más acusado de lo que muestra el cuadro por cuanto algunas leyes nacen de proyectos a los que se han acumulado para su tramitación proposiciones de ley sobre la misma materia («El procedimiento legislativo en España: El lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *cit.*, pág. 87).

(76) Siete proyectos de ley fueron desdoblados en dos proyectos distintos. Tres fueron retirados.

(77) Se excluyen las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía en todos los cuadros estadísticos.

(78) Ley procedente de una iniciativa legislativa popular acumulada con otras dos iniciativas parlamentarias (véase nota 66).

Es interesante destacar que en la V Legislatura se produce por primera vez la devolución al Gobierno de proyectos de ley: los proyectos de Ley General Presupuestaria, de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

b) También puede ser de utilidad el dato de los *proyectos y proposiciones caducadas* al término de cada legislatura, porque unas y otras pueden haber sido «aparcadas» (incluso las tomadas en consideración), por falta de voluntad de tramitación en el Congreso (no así en el Senado, sometido a plazos perentorios por imperativo constitucional).

	I Legislatura 1979-1982	II Legislatura 1982-1986	III Legislatura 1986-1989	IV Legislatura 1989-1993	V Legislatura 1993-1996	VI Legislatura 1996-2000	Total
Proyectos caducados ..	99	20	17	27	15	16	194
Proposiciones caduca- das	163	23	20	28	52	127	413
– parlamentarias ...	163	20	19	24	52	117	395
– autonómicas	—	3	0 (79)	0 (79)	0 (79)	8	11
– de iniciativa popu- lar	—	0	1 (80)	4	0	2	7

c) Respecto de las *proposiciones de ley*, es interesante conocer cuál ha sido su destino en cada caso: si han sido tomadas en consideración, rechazadas, retiradas o caducaron.

(79) No caducan, pasan a la siguiente legislatura.

(80) Una pasa a la siguiente legislatura.

Proposiciones de ley		I Legislatura 1979-1982 (81)	II Legislatura 1982-1986	III Legislatura 1986-1989	IV Legislatura 1989-1993	V Legislatura 1993-1996	VI Legislatura 1996-2000	Total
Parlamentarias	presentadas	217	109	151	194	144	307	1.122
	no tramitadas por no conformidad del Gobierno	7	16	(82)	(82)	(82)	0	23
	tomadas en consideración	46	17	13	28	32	77 (83)	213
	convertidas en ley	29	11	10	18 (84)	17	32	117
	rechazadas	46	93	82	91	44	105	461
	retiradas	24	13	28	17	11	31	124
	caducadas	163	20	19	5 (85)	52	117	376
Autonómicas	presentadas	—	17	18	15	18	32	100
	no tramitadas por no conformidad del Gobierno		—	(82)	(82)	(82)	0	
	tomadas en consideración		6	(82)	1	4	16	27
	convertidas en ley		3	3	1	3	16	26
	rechazadas		8	9	7	6	1	31
	retiradas		11	1	0	1	4	17
	caducadas		3	4 (86)	7 (86)	10 (86)	8 (87)	32
Iniciativa popular	presentadas	—	3	2	—	6 (88)	11 (89)	22
	no tramitadas por no conformidad del Gobierno						0	
	tomadas en consideración						1	1
	convertidas en ley						1 (90)	1
	rechazadas		3				3	3
	retiradas						0	
	caducadas		0	1 (91)		2	2 (92)	5

(81) Los datos de que se dispone sobre la primera legislatura son incompletos [véase la *Memoria-Informe sobre la actividad desarrollada por la Cámara durante la primera Legislatura (Marzo de 1979-Agosto de 1982)*, editada por la Secretaría General del Congreso de los Diputados]. En todo caso, apréciase la diferencia con otras legislaturas en cuanto al número de proposiciones parlamentarias tomadas en consideración. La causa ha de situarse en que se trataría de una «fase constituyente», en la cual algunas materias pueden entenderse asimilables a las constitucionales y por tanto sujetas a mayor consenso, superándose el esquema rígido mayoría-oposición.

(82) No se dispone de este dato.

(83) Veintidós se acumulan a otras iniciativas.

(84) Algunas de estas leyes provienen de la acumulación de varias iniciativas.

(85) Siete fueron acumuladas con otras iniciativas.

(86) Pasan a la siguiente legislatura.

(87) Tres fueron trasladadas a la siguiente legislatura.

(88) De ellas, tres no fueron admitidas a trámite y una decayó.

(89) Una no fue admitida a trámite.

(90) Véase nota 66.

(91) Caducada por el transcurso del plazo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica 3/1984. La otra proposición pasó a la IV Legislatura.

(92) Dos caducadas por el transcurso del plazo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica 3/1984. Cuatro fueron trasladadas a la siguiente legislatura.

d) De las proposiciones de ley parlamentarias tomadas en consideración, nos interesa su origen: *mayoría y oposición*. Reproducimos los cuadros de Ruiz-Huerta Carbonell (93), que permiten hacerse una idea aproximada. De ellos se deduce que las proposiciones presentadas por consenso de varios grupos son las de mayor índice de toma en consideración, así como que la proporción más elevada de proposiciones tomadas en consideración proceden de los dos grupos en el Gobierno en el período examinado (UCD y PSOE).

PARTIDOS POLÍTICOS PROPONENTES

	Legislatura C 1977-1979	I Legislatura 1979-1982 (81)	II Legislatura 1982-1986	III Legislatura 1986-1989	IV Legislatura 1989-1993	V Legislatura 1993-1996 (94)	Total
AP/POP (95)	-	11	47	67	66	64	254
CENT (96)	8	27	-	16	13	-	64
G. SOC.	26	95	3	5	11	5	145
PCE/IU	15	33	15	20	28	46	157
VAS (97)	-	-	7	8	12	9	36
CAT (98)	4	16	23	12	20	12	87
MX (99)	-	24	7	10	3	2	46

RELACIÓN ENTRE PROPOSICIONES PRESENTADAS Y TOMADAS EN CONSIDERACIÓN, POR GRUPOS PARLAMENTARIOS

	Presentadas	Tomadas en consideración	Porcentaje
AP/POP	254	17	7
CENT.	64	21	33
G. SOC.	145	47	32
PCE/IU	157	22	14
CAT.	87	26	30
VAS.	36	4	11
MX.	46	3	7
VARIOS	25	15	60
TOTAL	814	155	19 (media)

(93) A. RUIZ-HUERTA CARBONELL: *La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, cit., págs. 123-124.

(94) En la V Legislatura se tramitó una proposición de Coalición Canaria y cinco de distintos Grupos, que no figuran en el cuadro.

(95) AP/POP incluye a las distintas coaliciones —CD y AP, también el PDP— en que se integró el actual PP.

(96) CENT. incluye UCD y CDS.

(97) Minoría vasca.

(98) Minoría catalana.

(99) Grupo Mixto, que incluye al Grupo Andalucista en la II Legislatura.

e) Por último, datos de los *decretos-leyes* tramitados como proyectos de ley y aprobados como leyes:

	I Legislatura 1979	II Legislatura 1982-1986	III Legislatura 1986-1989	IV Legislatura 1989-1993	V Legislatura 1993-1996	VI Legislatura 1996-2000
Decretos-leyes convalidados	(100)	40	20	25	30	85
Tramitados como proyecto	(100)	13	2	9	10	19
Convertidos en ley	(100)	11	1	8	10	17
Caducados	(100)	2	1	1	2	2

De los datos expuestos pueden extraerse algunas *conclusiones*:

— la abrumadora mayoría cuantitativa de iniciativas legislativas del Gobierno y su correlativa aprobación como leyes, que corrobora su carácter ordinario y preeminente (101).

— excluyendo las dos primeras legislaturas, de alto volumen legislativo de desarrollo constitucional y también debido al cambio de orientación política en la segunda, y la última, por esta misma causa, puede apreciarse una tendencia a la estabilización en el número de proyectos presentados, con una ligera tendencia al alza. Tampoco son significativas (excluyendo la primera y la sexta legislaturas) las variaciones en el número de proposiciones presentadas.

— el escaso número de proposiciones de ley distintas de las parlamentarias, y la relativamente habitual toma en consideración de las proposiciones de ley de origen autonómico, producto del consenso logrado previamente en los Parlamentos territoriales. Se aprecia aquí un cambio respecto a los primeros tiempos postconstitucionales, en los que, como señalaba Rubio Llorente, de las primeras quince proposiciones de ley presentadas, sólo una fue tomada en consideración y aun para ser tramitada conjuntamente con el proyecto de ley que simultáneamente presentó el Gobierno sobre la misma materia (la instalación de un tercer canal de televisión en Cataluña) (102).

— el fracaso absoluto de la iniciativa legislativa popular, tanto en número de textos presentados, como porque se han necesitado veinte años (quince des-

(100) No se dispone de este dato.

(101) Recordemos con F. CUOCOLO, que la preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno no sólo es confirmada por las estadísticas, sino que corresponde a la articulación de los poderes y a la necesidad que el Gobierno tiene de instrumentos legislativos necesarios para la actuación de su propia dirección política, que cuenta con la confianza de la Cámara (*Saggio sull'iniziativa legislativa*, cit., pág. 42).

(102) F. RUBIO LLORENTE, «El procedimiento legislativo en España: el lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», cit., pág. 91.

de la Ley orgánica) para que una proposición de este origen se convierta en ley, y aun no en exclusiva, sino fruto de su acumulación con otras iniciativas.

— el aparcamiento de algunas proposiciones de ley (103) tomadas en consideración por compromisos políticos, pero sin voluntad de convertirlas en ley.

IV. EL OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA: DELIMITACIÓN MATERIAL.

En esta suerte de teoría general de la iniciativa legislativa no podía omitirse una referencia a su ámbito material y a la vinculación al mismo del subsiguiente proceso legislativo abierto por su presentación o por su toma en consideración.

Aludimos, en suma, a la distinción conceptual entre proposición y enmienda y a las discusiones sobre si éstas últimas han de observar una homogeneidad y congruencia con aquéllas (104), so pena de desvirtuar totalmente la iniciativa original (piénsese en una iniciativa de la minoría tomada en consideración por la mayoría para luego «darle la vuelta» y convertirla en su contrario) y eludir, incluso, los requisitos que para cada clase de iniciativa establece la Constitución.

Dejamos sólo apuntado aquí este asunto, que hemos estudiado en otro lugar (105). Baste señalar que el debate se suscita periódicamente, curiosamente sólo en relación con las enmiendas introducidas por el Senado; que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, pero no de forma general, y que el tema está íntimamente conectado con el apartado siguiente, esto es, con la posibilidad de retirada por los titulares de la iniciativa legislativa de aquellos textos de que son autores.

V. LA RETIRADA DE PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

La titularidad de una iniciativa implica un cierto derecho de disposición, más o menos pleno. La titularidad de la iniciativa legislativa atribuida por la

(103) Así, en la VI legislatura, las proposiciones citadas en la nota 100 se mantienen detenidas hasta su retirada por el Senado.

(104) Véase A. ARCE JANÁRIZ: «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 41, 1994, págs. 151-172.

(105) P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., págs. 220 y sigs.

Constitución debe ir también acompañada de una cierta facultad de administración de la misma, en el sentido de poder decidir en un momento dado que no procede su tramitación, sino su retirada.

La regulación por los Reglamentos parlamentarios de la retirada de los proyectos y proposiciones de ley es congruente con las consideraciones que hemos hecho sobre la auténtica titularidad de la iniciativa legislativa.

— Los *proyectos de ley* pueden ser retirados por el Gobierno, como dueño de su iniciativa, «en cualquier momento de su tramitación» ante el Congreso de los Diputados, siempre que no hubiese recaído acuerdo final de éste (artículo 128 RC), o en todas las fases del procedimiento anteriores a su aprobación definitiva por el Senado. Es decir, que hasta el momento en que el proyecto se convierte en ley, por aprobación del Senado sin introducir modificaciones en el texto remitido por el Congreso de los Diputados o por acuerdo de éste sobre las enmiendas del Senado, el Gobierno mantiene su facultad de disponer sobre su iniciativa.

— Las *proposiciones de ley* pueden ser retiradas por sus autores *antes* de la toma en consideración (artículos 129 RC y 109 RS). Esto confirma nuestras conclusiones anteriores en el sentido de que sólo Gobierno y Cámaras son auténticos titulares de la iniciativa legislativa, facultad que estas últimas ejercitan con la toma en consideración de las proposiciones de ley internas o externas. Mediante la toma en consideración, las Cámaras hacen *suya* la iniciativa, que no pertenece ya, por tanto, al autor de la proposición de ley. Por eso dice el artículo 129 RC que, adoptado el acuerdo de toma en consideración, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara, actual dueño de la iniciativa.

Este precepto del Reglamento del Congreso adolece, sin embargo, de una laguna, pues no contempla el supuesto de las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado, que conforme al artículo 89.2 de la Constitución y 125 RC, se tramitan en el Congreso con exclusión de dicho trámite (106). ¿Cuál es el momento límite entonces para su retirada? La práctica, ejercitada en varias ocasiones (107), ha sido admitir la retirada en el curso de su tramitación en el Congreso de los Diputados.

(106) Aunque con sujeción a la posibilidad de enmiendas de totalidad de devolución, lo que las sitúa en una situación desfavorable respecto de las restantes iniciativas, o que minusvalora la toma en consideración por el Senado, con la consiguiente duda de su conformidad con la atribución de iniciativa legislativa a ambas Cámaras que realiza el artículo 87.1 de la Constitución. Nos ocuparemos de este tema en el lugar oportuno. Pero recordemos que también los proyectos del titular no parlamentario de la iniciativa legislativa, el titular ordinario, están sujetos a la eventual devolución por acuerdo del Congreso de los Diputados.

(107) Proposición de Ley de modificación de los artículos 5 y 6 y Disposición Adicional (nueva) del Real Decreto-ley 11/1978, de 27 de abril, tomada en consideración por el Pleno del

La retirada de las iniciativas legislativas de las *Asambleas autonómicas* está, por tanto, también sujeta a la limitación de la toma en consideración, coherente con el carácter de propuesta de su iniciativa, y a diferencia de las propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía, en las que se reconoce la titularidad de iniciativa de forma plena, pudiendo ser retiradas en cualquier momento del procedimiento anterior a su aprobación definitiva (artículo quinto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993, y artículo quinto de la Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 30 de septiembre de 1993), bien por haber variado la voluntad inicial de la Cámara autonómica, bien por haberse transformado el texto de forma inasumible por ella.

Una cuestión adicional, en la que no vamos a detenernos, suscita la decisión de mantenimiento o retirada de las proposiciones de ley autonómicas cuando se ha producido en la Asamblea autora un cambio de legislatura y, por tanto, una nueva composición de la Cámara.

Las proposiciones de *iniciativa popular* plantean a su vez la cuestión del sujeto a quien se atribuye su retirada. Sería excesivo exigir, aunque en puridad jurídica sería lo correcto, las firmas de las 500.000 personas autoras de la iniciativa (108). Pese a ello, la Ley orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular no reconoce la facultad general de retirada a la Comisión promotora (109)

Senado el 7 de octubre de 1980 y retirada por el mismo el 10 de junio de 1981 (vigente el Reglamento provisional del Senado de 1977, que no contenía previsión alguna sobre la retirada de las proposiciones de ley). Proposición de Ley de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en materia de vertidos y salvamento marítimo en el litoral de las Comunidades Autónomas, tomada en consideración por el Pleno del Senado el 25 de septiembre de 1996 y retirada por el mismo el 5 de mayo de 1998. Proposición de Ley reguladora de la renovación y modernización de la flota pesquera atunero-congeladora, tomada en consideración por el Pleno del Senado el 11 de septiembre de 1996 y retirada por el mismo el 5 de mayo de 1998.

(108) La doctrina italiana se ha planteado también la dificultad de retirada de las iniciativas populares, si se exigen las mismas firmas que para su presentación. Algunos autores creen admisible la retirada por un número de proponentes tal que haga descender el número de firmantes por debajo del número constitucionalmente exigido (C. MORTATI: *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, 8.ª ed., Padua, 1969, pág. 687, y A. M. SANDULLI: «Legge», en *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IX, Turín, 1963, pág. 638). Sin embargo, otros consideran que esta tesis no es aceptable desde el punto de vista teórico, admitiendo en todo caso que se habla de caducidad y no de retirada de la iniciativa (F. CUOCOLO: *Saggio sull'iniziativa legislativa*, cit., pág. 122).

(109) Tan sólo antes de la recogida de las 500.000 firmas (artículo 6.3), resuelto el recurso de amparo contra un acuerdo de inadmisión en el sentido de que la irregularidad fue-

(aunque tampoco dispone expresamente otro procedimiento), sino sólo en un momento anterior a la recogida de firmas. Ante la laguna y la ausencia de práctica (110), la doctrina es favorable a que el papel especial reconocido por la ley a dicha Comisión (legitimación para presentar el recurso de amparo, aunque no olvidemos que es en un momento anterior a que el titular constitucional de la iniciativa se haya materializado con la recogida de las 500.000 firmas; reclamar la compensación por gastos realizados) se manifieste también en la facultad de retirada (111).

se subsanable, la Comisión promotora puede decidir retirar la proposición en vez de mantenerla.

(110) Existe al menos un antecedente de aceptación por la Mesa del Congreso del «desistimiento de la Comisión promotora» respecto de una proposición. Véase BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 149, de 25 de abril de 1991.

(111) La Ley aragonesa 7/1984, 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón, atribuye a la Comisión promotora la facultad de *solicitar* que se retire la proposición de ley durante su tramitación, si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la proposición desvirtúa el objeto de la iniciativa (artículo 12.3). Evidentemente, al haber sido ya tomada en consideración, es la Cámara la que decide.

