



**UNIVERSIDAD DE MURCIA**  
**DEPARTAMENTO DE FUNDAMENTOS DEL**  
**ORDEN JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL**

La Iniciativa Legislativa de las  
Comunidades Autónomas

**D. David Parra Gómez**

2016



Tesis que, para optar al grado de Doctor, presenta el licenciado David Parra Gómez. Realizada en el Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de la Universidad de Murcia bajo la dirección de los doctores D. Ángel Garrorena Morales y D. Ignacio González García, Catedrático Emérito y Profesor Contratado Doctor, respectivamente, de Derecho Constitucional.

**Murcia, Octubre de 2015.**



# Índice

Abreviaturas .....	11
Presentación .....	15

## **PARTE PRIMERA**

### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. APROXIMACIÓN PRELIMINAR A SU TRIPLE CONTEXTO LÓGICO, HISTÓRICO Y COMPARADO**

#### ***CAPÍTULO PRIMERO***

##### **EL CONTEXTO LÓGICO: EL FUNDAMENTO INSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**

I. Introducción. ....	25
II. Sobre los principios de unidad y autonomía como posible fundamento de la iniciativa legislativa regional. Problemas encontrados. ....	32
III. La iniciativa legislativa regional y el principio de cooperación, otra vía de indagación a explorar.....	37
IV. La iniciativa legislativa regional como mecanismo de integración política. ....	46

#### ***CAPÍTULO SEGUNDO***

##### **EL CONTEXTO HISTÓRICO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL EN EL DEBATE CONSTITUYENTE**

I. La iniciativa legislativa regional en la tradición española, una ausencia justificada.....	55
II. Antecedentes de la iniciativa legislativa autonómica. ....	60

2.1. El artículo 92.3 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, antecedente inmediato de la vía ante el Congreso. ....	60
2.2. Un posible antecedente parcial de la vía ante el Gobierno en los regímenes preautonómicos. ....	63
III. La configuración del artículo 87.2 CE en el debate constituyente. Su aparición en nuestro ordenamiento jurídico. ....	69

### ***CAPÍTULO TERCERO***

#### **EL CONTEXTO COMPARADO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE OTROS ESTADOS COMPUESTOS**

I. Sobre la supuesta ausencia de iniciativa legislativa de los Estados miembros ante el Parlamento central en los modelos compuestos de carácter federal. ....	75
1.1. Su presencia en las Federaciones de Suiza y Rusia. ....	79
1.2. Particular atención a la iniciativa legislativa en el ámbito federal de los Estados mexicanos. ....	82
1.3. Referencia a los casos alemán y belga. ....	91
II. La iniciativa legislativa regional en los Estados compuestos de carácter regional. ....	93
2.1. Precedentes directos de la iniciativa legislativa autonómica en el Derecho comparado. ....	93
2.1.1. La iniciativa legislativa regional en Italia. ....	93
2.1.2. La iniciativa legislativa regional en Portugal. ....	101
2.2. Breve referencia a otros ejemplos de iniciativa legislativa regional. ....	107

### **PARTE SEGUNDA**

#### **SUJETO, OBJETO E IDENTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**

##### ***CAPÍTULO CUARTO***

#### **EL SUJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. CUESTIONES ACERCA DE SU TITULARIDAD**

I. La atribución de la titularidad de la iniciativa legislativa regional a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. ....	111
II. La posible coordinación entre Asambleas de Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus iniciativas ante el Congreso. ....	115

III. Particular atención al caso de Navarra.....	119
IV. ¿Pueden otros sujetos distintos de las Asambleas legislativas autonómicas ostentar la iniciativa legislativa regional? .....	121
4.1. Sobre la discutible posibilidad de extender la titularidad de la iniciativa legislativa regional a los Gobiernos autonómicos. ....	121
4.2. Referencia al supuesto de iniciativa previsto en el artículo 26.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. ....	124
4.3. La iniciativa legislativa de las Asambleas de Ceuta y Melilla.....	125
4.4. Particular atención a la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado. ....	128

### ***CAPÍTULO QUINTO***

#### **EL OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. PROBLEMAS SOBRE SU ÁMBITO POSIBLE**

I. La controversia doctrinal en torno al objeto de la iniciativa regional en Italia.....	135
II. La discusión sobre los límites materiales de la iniciativa legislativa autonómica. Toma de postura al respecto. ....	140
III. Reforma de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución como objetos normativos abiertos a la iniciativa de las Comunidades Autónomas, ¿supuestos especiales de la iniciativa legislativa regional? .....	153
3.1. La iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía.....	154
3.2. La iniciativa de reforma de la Constitución.....	161

### ***CAPÍTULO SEXTO***

#### **LA CALIFICACIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA AUTONÓMICA. SU DEBATIDA NATURALEZA**

I. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la facultad de remisión a la Mesa del congreso de una proposición de ley de iniciativa autonómica? El trámite de la toma en consideración y el dilema iniciativa-estímulo de la iniciativa. Toma de postura al respecto. ....	168
II. Naturaleza jurídica de la facultad de solicitud de un proyecto de ley al Gobierno. Razones contra su consideración como mera manifestación del derecho de petición.....	182

## **PARTE TERCERA**

### **EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**

#### ***CAPÍTULO SÉPTIMO***

##### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (I). SU FASE AUTONÓMICA: LA ADOPCIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA AUTONÓMICA POR EL PARLAMENTO REGIONAL**

- I. Introducción..... 197
- II. La remisión del procedimiento establecido para el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica a las reglas del procedimiento legislativo común, ¿procedimiento legislativo, procedimiento relacionado con la función legislativa o procedimiento para la relación entre los órganos de la Comunidad Autónoma y los del Estado? Argumentos para el debate.... 198
- III. Capacidad para iniciar el procedimiento. .... 205
- IV. Tramitación de dicha iniciativa. Requisitos formales y reglas de procedimiento..... 213
  - 4.1. Regla general..... 213
  - 4.2. Las cuestionables variaciones introducidas en el procedimiento por los Reglamentos parlamentarios de Canarias y de Cataluña ..... 219
    - 4.2.1. La formulación de la proposición de ley de iniciativa autonómica como bases a articular por el Gobierno/Cortes Generales en Canarias. Razones para su crítica..... 219
    - 4.2.2. La tramitación de la proposición de ley de iniciativa autonómica por una Comisión con competencia legislativa plena o en lectura única en Cataluña. Su equivocada comprensión del papel de la Mesa de la Cámara. .... 220
- V. Aprobación de la proposición de ley de iniciativa autonómica..... 224
  - 5.1. Regla general y excepciones..... 224
  - 5.2. ¿Podemos considerar constitucionalmente legítima la exigencia de mayoría reforzada para la aprobación de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica cuando la adopta tan sólo un Reglamento parlamentario? Problemas de coherencia democrática y de rigor en el planteamiento de sistema de fuentes. .... 228
  - 5.3. El plazo de remisión del acuerdo adoptado. Una cuestión no resuelta. .... 233



VI.	La designación de los delegados autonómicos. ....	234
VII.	El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. ....	241
7.1.	El procedimiento a seguir en la Asamblea de Ceuta. ....	242
7.2.	La tramitación en la Asamblea de Melilla. ....	246

## ***CAPÍTULO OCTAVO***

### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (II). SU FASE ESTATAL: LA TRAMITACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA AUTONÓMICA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

I.	La censurable exclusión del Senado en el inicio del procedimiento. ....	249
II.	Condiciones y consecuencias de la admisión a trámite de la iniciativa autonómica. ....	253
III.	Vías de control de los acuerdos de admisión a trámite. ....	262
3.1.	La imposibilidad de control “intraparlamentario”.....	262
3.2.	Las limitadas opciones de control jurisdiccional. ....	263
3.2.1.	La vía del recurso de amparo.....	264
3.2.2.	Otras vías: razones para su rechazo.....	272
IV.	Manifestación de objeciones del Gobierno y su control.....	276
V.	El trámite de la toma en consideración. ....	282
5.1.	La inclusión de la proposición autonómica en el orden del día.....	283
5.2.	La intervención de los delegados autonómicos.....	286
VI.	Tramitación posterior. ....	292
VII.	Interrupción del procedimiento. ....	294
7.1.	Retirada de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.....	294
7.2.	Caducidad de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica. ....	299
7.2.1.	Por disolución del Congreso. ....	299
7.2.2.	Por disolución de la Asamblea proponente. ....	304

## **CAPÍTULO NOVENO**

### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL GOBIERNO DE LA NACIÓN. SINGULARIDAD, DÉFICITS Y PROPUESTAS *DE LEGE FERENDA*.**

I.	Una segunda vía para activar la iniciativa legislativa del Estado. La actuación de las Comunidades Autónomas a través del Gobierno de la Nación.....	307
II.	Lo que el Derecho dice al respecto (I). La fase autonómica. Formulación articulada o no articulada del impulso correspondiente por el Parlamento regional. ....	309
III.	Lo que el Derecho dice al respecto (II). La fase estatal y la actuación (o no actuación) del Gobierno central.....	315
	3.1. Precisiones iniciales y marco normativo. ....	315
	3.2. La asunción, en su caso, del impulso autonómico por parte del Gobierno del Estado: el “ <i>pase previo</i> ” del Consejo de Ministros...	322
	3.3. <i>Excursus</i> : Ventajas e inconvenientes que puede comportar esta modalidad de iniciativa regional. Consideraciones sobre la supuesta preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno.....	328
IV.	Lo que el Derecho no dice. Los hechos como “pasivo” de esta figura. ..	337
	4.1. Una causa que todavía pertenece al terreno del Derecho: sobre el despropósito que supone el que a una facultad atribuida por la Constitución a los Parlamentos regionales no le siga procedimiento o consecuencia alguna.....	337
	4.2. Y dos consecuencias de tal despropósito:.....	339
	4.2.1. Una secuela imposible de evitar: el desentendimiento prácticamente total del Gobierno de la Nación. ....	339
	4.2.2. Y una práctica disfuncional ya comprobada: la utilización desviada de esta figura con propósitos distintos de los que se le suponen. Recurso al método del caso. ....	342
V.	Ideas para una propuesta <i>de lege ferenda</i> : la necesidad de imponer unas mínimas obligaciones al Gobierno central impulsado por esta vía. ....	353
	<b>A modo de conclusiones: quince preguntas y quince respuestas en clave personal.....</b>	<b>357</b>
	<b>Bibliografía citada .....</b>	<b>385</b>
	<b>Anexo.....</b>	<b>415</b>

## Abreviaturas

<b>ATC</b>	Auto del Tribunal Constitucional
<b>AATC</b>	Autos del Tribunal Constitucional
<b>BOAR</b>	Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia
<b>BOC</b>	Boletín Oficial de las Cortes
<b>BOCG</b>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<b>BOE</b>	Boletín Oficial del Estado
<b>CA</b>	Constitución alemana
<b>CE</b>	Constitución española
<b>CEc.</b>	Constitución de Ecuador
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CF</b>	Constitución finlandesa
<b>CFR</b>	Constitución de la Federación Rusa
<b>CFS</b>	Constitución de la Federación Suiza
<b>CG-CCAA</b>	Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado
<b>CI</b>	Constitución italiana

<b>CM</b>	Constitución mexicana
<b>coord.</b>	coordinador
<b>coords.</b>	coordinadores
<b>CP</b>	Constitución portuguesa
<b>CPer.</b>	Constitución peruana
<b>dir.</b>	director
<b>dirs.</b>	directores
<b>DS</b>	Diario de Sesiones
<b>EA</b>	Estatuto de Autonomía
<b><i>et. al</i></b>	y otros
<b>ed.</b>	edición
<b>eds.</b>	editores
<b>FJ</b>	Fundamento Jurídico
<b>LG</b>	Ley Organización, Competencias y Funcionamiento del Gobierno
<b>LO</b>	Ley Orgánica
<b>LOFAGE</b>	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
<b>LOILP</b>	Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular
<b>LOTIC</b>	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
<b>LRJ-PAC</b>	Ley de Régimen Jurídico de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo Común
<b>núm.</b>	número
<b>núms.</b>	números
<b><i>op. cit.</i></b>	obra citada
<b>p.</b>	página
<b>pp.</b>	páginas

<b>RAA</b>	Reglamento de la Asamblea Legislativa de Azores
<b>RACC</b>	Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta.
<b>RACM</b>	Reglamento de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla
<b>RAE</b>	Reglamento de la Asamblea de Extremadura
<b>RAM</b>	Reglamento de la Asamblea de Madrid
<b>RAMad.</b>	Reglamento de la Asamblea Legislativa de Madeira
<b>RARM</b>	Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia
<b>RARP</b>	Reglamento de la Asamblea de la República de Portugal
<b>RC</b>	Reglamento del Congreso de los Diputados
<b>RCA</b>	Reglamento de las Cortes de Aragón
<b>RCCL</b>	Reglamento de las Cortes de Castilla León
<b>RCCM</b>	Reglamento de las Cortes de Castilla- La Mancha
<b>RCV</b>	Reglamento de las Cortes Valencianas
<b>RD-L</b>	Real Decreto Ley
<b>RJGPA</b>	Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias
<b>RPA</b>	Reglamento del Parlamento de Andalucía
<b>RPCan.</b>	Reglamento del Parlamento de Canarias
<b>RPCant.</b>	Reglamento del Parlamento de Cantabria
<b>RPCat.</b>	Reglamento del Parlamento de Cataluña
<b>RPG</b>	Reglamento del Parlamento de Galicia
<b>RPIB</b>	Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares
<b>RPLR</b>	Reglamento del Parlamento de La Rioja
<b>RPN</b>	Reglamento del Parlamento de Navarra
<b>RPV</b>	Reglamento del Parlamento Vasco
<b>RS</b>	Reglamento del Senado

<b>sf.</b>	sin fecha
<b>ss.</b>	siguientes
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>SSTC</b>	Sentencias del Tribunal Constitucional
<b>t.</b>	tomo
<b>vol.</b>	volumen

## Presentación

El objetivo fundamental de esta investigación es analizar la iniciativa legislativa que las Comunidades Autónomas pueden ejercer, porque así se lo autoriza el artículo 87.2 de la Constitución española, tanto ante el Congreso de los Diputados como ante el Gobierno de la Nación. Justificar esta elección requiere que, antes de entrar en tal análisis, hagamos algunas consideraciones preliminares. No deberían ser muchas porque va de suyo que toda cuestión relacionada con la iniciativa legislativa tiene un interés manifiesto y casi indiscutible. Aunque es posible que no llevara toda la razón, sí se aproximaba bastante a ella Royer-Collard cuando en la primera mitad del siglo XIX, apenas rebasados los momentos iniciales del constitucionalismo francés, decía – la cita se ha hecho después tópica- que “proposer la loi, c`est régner”, esto es, que iniciar la ley es reinar. Claro que hay algo de exageración en tal aserto, sobre todo visto desde hoy cuando ya sabemos que hay muchos otros elementos que determinan quién “reina” o, tanto da, quién gobierna y detenta el poder. Pero también en él hay mucho de verdad. Tener la iniciativa legislativa es tener la llave con la que se controla –se abre o se deja de abrir- el procedimiento que posibilita y permite la existencia de las leyes. Desde esta perspectiva, por tanto, quien es el dueño de la iniciativa

legislativa es el dueño de la ley y quien no la tiene no puede hacer demasiado sobre ella. Cuando ese titular de la iniciativa es una solo, ese dato ya nos define, por sí mismo, la forma de gobierno ante la que nos encontramos. Y cuando son varios, esto es, cuando estamos en presencia de un sistema de iniciativa plural, la determinación de quiénes son esos sujetos plurales constituye a su vez una acotación perfecta, privilegiada, del ámbito de poder o, lo que es igual, de quienes son los sujetos que efectivamente cuentan a la hora de ejercer la acción de gobierno.

Habitualmente, durante el largo tiempo del constitucionalismo clásico, esos sujetos habían venido siendo el Monarca, el Parlamento como alto órgano del Estado, los parlamentarios – como individualidad o como grupo- o el Gobierno. Y en la elección, combinada o no, de tales titulares de la iniciativa legislativa solía quedar definida –al menos implícitamente enunciada- la condición misma del régimen (democrático, no democrático; parlamentario, no parlamentario; dualista, monista) en el que tal opción se incardina. No obstante, de un tiempo a esta parte, se han registrado determinadas novedades en el planteamiento anterior que, sin modificarlo, lo amplían y obligan a resolver sobre él con una visión simétricamente ampliada. En concreto, a aquellos sujetos de la iniciativa legislativa que acabamos de mencionar han venido a añadirse otros nuevos con los que antes nunca se contó; fundamentalmente, los propios ciudadanos con sus firmas (iniciativa legislativa popular, desde el primer tercio del pasado siglo) y los territorios de las regiones o comunidades que integran el Estado donde la condición territorialmente compuesta de éste así lo permite. Tanto la una novedad como la otra guardan, de nuevo, una abierta correlación con el tipo de régimen que las acoge y demandan una atención singular a su justificación y a la forma de ser de sus complejas relaciones con los demás elementos del sistema, muy distintas de las que la iniciativa legislativa mantenía con aquellos sujetos tradicionales. En el caso de la iniciativa legislativa popular, con caso cien años de existencia a sus espaldas, cabe decir que ese trabajo está, en buena parte, ya hecho. En cambio, no sucede igual por lo que respecta a la iniciativa



legislativa autonómica, y ello es lo que nos ha inclinado a acometer esta investigación.

Pasando a ocuparnos tan solo de esta última posibilidad y de su incidencia sobre el caso español, es claro que en toda forma de Estado compuesto la participación de los territorios autónomos (Estados, regiones...) en la adopción de las decisiones generales por parte de las instituciones centrales ha adquirido un carácter esencial al hacer posible, por un lado, la consideración y protección de los diferentes intereses territoriales, y al asegurar, por otro, la conveniente integración de los mismos en el conjunto estatal. Nuestra Constitución actual ha optado por un modelo de Estado territorialmente compuesto, y en él, si bien la propia indefinición de muchas de sus líneas fundamentales y su correlativa condición abierta han provocado que su texto acoja con cierta ambigüedad algunas formas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad colectiva nacional, ello no ha impedido que entre esas formas se encuentre con toda nitidez la capacidad de las Asambleas legislativas autonómicas para iniciar leyes estatales en los términos que prevé el apartado segundo del artículo 87 de dicha norma.

Visto desde la Historia, el reconocimiento de esta iniciativa autonómica de leyes estatales ha supuesto una importante novedad en nuestra ya larga trayectoria constitucional. Tradicionalmente, la iniciativa legislativa ha tenido en nuestro Derecho una configuración dualista (la iniciativa correspondía al Rey y a las Cortes en las Constituciones de 1812, 1837, 1845, 1869, 1876, o a las Cortes y al Gobierno en la Constitución de 1931), salpicada, no obstante, de algún período monista en el que se estableció un monopolio en favor del Monarca (Estatuto Real de 1834). Pero, por lo que aquí nos importa, ni siquiera el Proyecto de Constitución Federal de 1873 o la Constitución de 1931, pese a contemplar modelos territoriales compuestos, reconocieron a los Estados miembros o a las regiones constitutivas del Estado integral, respectivamente, la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento

central. Tal reconocimiento se realiza ahora por primera vez, y se realiza además adoptando un criterio de doble opción, sin precedentes en otros sistemas descentralizados, ya que pone a disposición de las Asambleas de las Comunidades Autónomas dos posibilidades de iniciativa formalmente distintas: la de “*solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley*”, y la de “*remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa*”, dualidad de vías sobre las que esta tesis también tendrá ocasión de pronunciarse.

La atención científica a esta novedad no se corresponde, sin embargo, tal como insinuamos al principio, con su interés. El más somero examen de la bibliografía existente muestra que los excelentes trabajos sobre la potestad de iniciativa legislativa con los que contamos se han ocupado preferentemente de cuestiones relacionadas con la facultad de iniciativa en su condición general o en su ejercicio por el Gobierno o por los diputados y senadores como supuestos más comunes. Incluso sobre la iniciativa legislativa popular no falta literatura que la analice. Sin embargo, prácticamente no se ha llevado a cabo ningún comentario teórico que trate de dar sentido, hacer la crítica y elaborar unas ciertas garantías sobre la utilización de la iniciativa legislativa autonómica ante el Congreso de los Diputados o sobre su estímulo ante el Gobierno. La necesidad de abordar el estudio de esta facultad de los Parlamentos regionales, constitucionalmente reconocida, tendente a poner en marcha el procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales desde una perspectiva integral que trate de abarcar toda las cuestiones relevantes desde una visión crítica, ofrecer ciertas soluciones a los principales problemas que se plantean en las dos modalidades a través de las cuales esta iniciativa se ejerce y proponer, donde es posible, modificaciones o modelos reguladores *de lege ferenda*, en consecuencia, es el cometido que aquí nos hemos fijado.

Para llevar a cabo tal estudio hemos estructurado el trabajo en tres Partes, que integran nueve capítulos. La Parte Primera incluye los Capítulos

Primero, Segundo y Tercero, dedicados al análisis del contexto lógico, histórico y comparado de la iniciativa legislativa regional, lo que no es otra cosa sino el intento de enmarcar dentro de sus coordenadas fundamentales el tema antes de entrar a ver ninguno de sus aspectos concretos. De hecho, en el Capítulo Primero tratamos la justificación del instituto objeto de examen dentro del marco general constitucional; no en vano el carácter de la Constitución como norma primera y superior entre las demás normas, al ser origen y punto de apoyo de todo el ordenamiento, nos debe dar pie para analizar si esta figura es, o no, un mecanismo hábil –y hasta dónde- cara a posibilitar la integración de las Comunidades Autónomas en la actividad del Estado. Interesa, asimismo, a nuestro estudio conocer los antecedentes de la iniciativa legislativa regional en nuestra tradición constitucional y los principales hitos de la configuración del artículo 87.2 de la Constitución durante el debate constituyente, y eso es lo que hacemos en el Capítulo Segundo. Finalmente, analizamos en el Capítulo Tercero la presencia algo dispar de la iniciativa legislativa regional en otros Estados compuestos, con especial atención a los ordenamientos constitucionales de Italia y Portugal, principales precedentes en el Derecho comparado de la iniciativa legislativa autonómica, pero sin perder por ello de vista otros sistemas con los que el nuestro también pudiera guardar relación o, al menos, semejanza.

La Parte Segunda incluye los Capítulos Cuarto, Quinto y Sexto, y en ellos se atiende a los aspectos subjetivos y objetivos de esta investigación. Así, en el Capítulo Cuarto analizamos la titularidad de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, planteando interesantes cuestiones en relación a las formas de convergencia entre las Asambleas legitimadas a la hora de presentar sus iniciativas ante el Congreso, la posible extensión de dicha titularidad a los Gobiernos autonómicos y la iniciativa de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (no mencionadas por el artículo 87.2 CE), prestando además especial atención (bien que se trate de una atención algo lateral) a la facultad de iniciativa que la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 reconoce a la Comisión General de las

Comunidades Autónomas como nueva vía de impulso regional del proceso de elaboración de la ley. En el Capítulo siguiente abordamos uno de los principales debates que, desde el primer momento, fue ya planteado por la doctrina italiana en torno al instituto de la iniciativa legislativa regional: el de la extensión o no de su objeto o ámbito material a cuestiones de interés general amén de a aquellas otras que afectan tan sólo a asuntos de la propia autonomía; además, en su texto se examinan, a modo de supuestos especiales de iniciativa legislativa autonómica, otras dos formas de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal constitucionalmente reconocidas: la iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía y del propio texto constitucional. Esta Parte Segunda se cierra, en fin, con el Capítulo Sexto, dedicado a la calificación técnica o naturaleza jurídica de cada una de las formas de iniciativa legislativa autonómica reconocidas en el artículo 87.2 CE; pensamos que ello puede tener interés aunque sólo sea por el hecho de que nuestra particular visión sobre la cuestión más controvertida en torno a este instituto no coincide con la que mantiene la mayoría de la doctrina.

No obstante, es el momento procedimental del ejercicio de la facultad de iniciar una ley estatal de la que disponen las Comunidades Autónomas el que plantea más cuestiones desde el punto de vista teórico y práctico, y a su estudio dedicamos la Parte Tercera de nuestra investigación, que incluye los Capítulos Séptimo, Octavo y Noveno. En los dos primeros tratamos el procedimiento que rige el ejercicio de la facultad de iniciativa autonómica cuando tal ejercicio tiene lugar ante el Congreso de los Diputados, distinguiendo en el mismo dos fases bien diferenciadas por su contenido y efectos. De la primera de estas fases, la tramitación que se lleva a cabo en el seno de los parlamentos regionales en orden a la actuación de tal iniciativa, nos ocupamos en el Capítulo Séptimo, donde analizamos, entre otras cuestiones, los problemas que plantea la remisión del procedimiento establecido a las reglas del procedimiento legislativo común, la capacidad para iniciar el procedimiento, deteniéndonos con especial interés en la

posibilidad de impulso popular de la iniciativa autonómica, las cuestionables variaciones procedimentales introducidas por algunos reglamentos parlamentarios regionales y las dudas planteadas por la exigencia de mayoría reforzada – mayoría absoluta- para la aprobación de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica. De la segunda de aquellas fases, la tramitación en las Cortes Generales de la proposición de ley remitida por la Asamblea autonómica, se ocupa el Capítulo Octavo, lo que nos da pie para tratar cuestiones tales como la cuestionable exclusión del Senado en el inicio del procedimiento, la posibilidades de control jurisdiccional de los acuerdos de admisión a trámite de las proposiciones autonómicas, las manifestaciones de objeciones del Gobierno y su control, la toma en consideración de la proposición por el Pleno del Congreso, sin duda el trámite que más cuestiones controvertidas ha suscitado en este procedimiento, así como los interrogantes que plantea la interrupción del procedimiento por retirada o caducidad de la proposición de ley de iniciativa autonómica.

El Capítulo Noveno, último del trabajo, examina el ejercicio de la facultad autonómica de iniciar una ley estatal cuando ésta que se hace efectiva ante el Gobierno de la Nación, lo que abre todo un panel de cuestiones a tratar, algunas más sustantivas, como el conocer el por qué y las ventajas de estimular la puesta en marcha de la ley ante un órgano que no es un legislador, y otras estrictamente procedimentales, principalmente referidas a la tramitación que han de seguir en el seno del Gobierno las solicitudes de proyectos de ley aprobadas por los parlamentos regionales. De especial interés resulta, a este respecto, analizar las consecuencias de la incomprensible ausencia de un mínimo procedimiento que prolongue la actuación de la iniciativa autonómica con algún tipo de actuación necesaria a cargo del Gobierno de la Nación, lo cual viene a reducir la facultad atribuida por la Constitución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas que nos ocupa a un “vacío” ayuno de toda entidad jurídica, razón por la cual nos permitimos proponer algunas medidas *de lege ferenda* con el fin de reintegrar este instituto a su verdadero sentido y a su más cierta eficacia.

No quería, en fin, terminar estas páginas de presentación sin expresar algunos agradecimientos obligados.

Estoy en profunda deuda de amistad y gratitud con los directores de esta tesis, los doctores Garrorena Morales y González García. Sin su magisterio, ayuda y dedicación no habría podido culminar este trabajo.

Esta investigación se ha llevado a cabo en el Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de la Universidad de Murcia, dentro del ámbito de su Cátedra de Derecho Constitucional; de todos sus miembros he recibido ayuda, apoyo y aliento que aquí quiero agradecer. En particular, Rosa Lapuente nunca ahorró oportunas palabras de ánimo, y Carlos Montaner me prestó una impagable ayuda poniéndome en contacto con los responsables jurídicos y de documentación de la Asamblea Regional de Murcia. Debo también reconocer la labor del personal de la Hemeroteca “Clara Campoamor” y de la Biblioteca Jurídica de la Universidad de Murcia, que siempre fue capaz de localizar con eficacia los artículos y libros que solicité, y de Luis Arnedo, siempre dispuesto a prestarme alguno de sus conocimientos informáticos. La responsable del Gabinete Técnico de la Subsecretaría de la Presidencia (Ministerio de la Presidencia) y los Letrados de los Parlamentos de Murcia, Aragón y Asturias han atendido mis solicitudes de información con una diligencia notable, y de ello debo dejar aquí constancia.

Deseo también dar las gracias a mis amigos Quique y Antonio por su constante interés, ayuda y ánimo.

En fin, no puedo dejar de mencionar a mis padres, a los que tanto debo, a mis hermanos y a Marta, cuya paciencia, apoyo y comprensión nunca podré corresponder lo suficiente.

A todos ellos mi gratitud más sincera.

## **PARTE PRIMERA**

### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. APROXIMACIÓN PRELIMINAR A SU TRIPLE CONTEXTO LÓGICO, HISTÓRICO Y COMPARADO**





## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **EL CONTEXTO LÓGICO: EL FUNDAMENTO INSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**

#### **I. Introducción.**

La Constitución española de 1978 regula, por primera vez en la Historia constitucional española, el procedimiento legislativo, dedicando el capítulo II del Título III (arts. 81 a 92 CE) a la elaboración de las leyes como función nuclear de las Cortes Generales<sup>1</sup>. Nuestra Constitución sigue, así, el

---

<sup>1</sup> Una definición ilustrativa del procedimiento legislativo puede verse en PÉREZ SERRANO, N., quien lo define como "...el conjunto de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley" (en *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, p. 787).

Suelen distinguirse, básicamente, tres fases en el procedimiento legislativo: de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia. Sin embargo, un sector doctrinal defiende un concepto estricto de procedimiento legislativo que incluye exclusivamente la fase constitutiva -la que se desarrolla en el ámbito parlamentario- y excluye la fase de iniciativa por entender que es ajena a la función legislativa. *Vid.*, CARRÈ DE MALBERG, R.:

ejemplo de las Constituciones de la segunda postguerra mundial, las cuales, influenciadas por el “constitucionalismo racionalizado”, elevan a nivel constitucional cuestiones hasta entonces reguladas por normas de nivel inferior o, sencillamente, por la práctica política. La división de este Título III en tres capítulos separa, de una parte, los preceptos reguladores de la organización y funcionamiento de las Cámaras (capítulo I, arts. 66 a 80 CE) de los que disciplinan el procedimiento legislativo (capítulo II, arts. 81 a 92 CE), para luego incluir un tercer capítulo, de menos justificada coherencia sistemática, sobre los tratados internacionales.

No obstante, el capítulo II no regula en exclusiva la elaboración de las leyes, como demuestra la regulación que del referéndum para cuestiones políticas lleva a cabo el artículo 92, ni contempla únicamente la elaboración de las leyes por las Cortes Generales, pese al título en que se incluye, ya que, por el contrario, gran parte del mismo versa sobre las normas con rango de ley que aprueba el Gobierno (los decretos legislativos y los decretos-leyes, arts. 82-85 y 86 CE). Asimismo, tampoco este capítulo es exhaustivo, pues a lo largo del texto constitucional encontramos otros preceptos que forman parte de la normativa que rige el procedimiento legislativo, como los que tratan de ciertos procedimientos especiales (el relativo a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, artículo 134 CE, o el referente a la delegación de competencia legislativa en Comisión, artículo 75 CE, por

---

*Contribution à la Théorie Générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, París, 1920 (reimpresión 1962), p. 379.

En cuanto a la distinción entre procedimiento legislativo y proceso legislativo *vid.*, por todos, PREDIERI, A.: “Aspetti del proceso legislativo in Italia”, en *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. IV, Padua, 1974, pp. 2457 y ss.; MAESTRO BUELGA, G.: “Negociación y participación en el proceso legislativo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, p. 96; y RUIZ-HUERTA CARBONELL, A., quien 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” (en *La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, pp. 46-47).

ejemplo), o de ciertos tipos de leyes (verbigracia, las previstas en el artículo 150 CE y las referidas a los Estatutos de Autonomía). Así pues, al procedimiento legislativo en las Cortes Generales dedica nuestro texto constitucional sólo cuatro artículos (87 a 90 CE)<sup>2</sup>.

Dentro de este abigarrado marco, la ubicación sistemática del artículo 87 CE, sin embargo, ha sido calificada de acertada<sup>3</sup> precisamente por abordar el tratamiento constitucional del procedimiento legislativo desde su inicio, esto es, indicando qué órganos y colectivos ostentan la potestad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales<sup>4</sup>. Su texto, marco fundamental

---

<sup>2</sup> Vid., GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: "La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pp. 58-59.

<sup>3</sup> Vid., HERRERO LERA, M., que declara que con este artículo "...se aborda el tratamiento constitucional del proceso legislativo desde su inicio. Esto es...poniendo en marcha el mecanismo de elaboración de las leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos, expresados en forma articulada y siguiendo un determinado itinerario procesal" (en "Artículo 87: Iniciativa legislativa", en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998, p. 254); y SANTAMARÍA PASTOR, J.A., quien afirma que el artículo referido "...aborda el tratamiento constitucional del proceso legislativo justamente por su mismo comienzo: esto es, por la determinación de los órganos y colectivos a los que corresponde la potestad de iniciativa legislativa, 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" (en "Artículo 87", en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985, p. 1.253).

<sup>4</sup> El concepto de iniciativa legislativa ha sido objeto de fuerte controversia entre la doctrina, lo que nos obliga a adelantar aquí, por vía de nota, los datos fundamentales de dicho debate:

Para la doctrina clásica, la iniciativa legislativa implica necesariamente el inicio del procedimiento legislativo, es decir, da paso de forma obligatoria a su fase constitutiva, respecto de la que aquélla actúa como presupuesto y condición de eficacia. Así lo entienden LARCHER, È, el cual 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 cuando se retira la proposición o el proyecto por su propio autor o bien cuando el resultado de la votación es adverso" (en

---

*L'initiative parlementaire en France*, Arthur Rousseau, París, 1896, p. 31); CARRÉ DE MALBERG, R., según el cual "...producida la iniciativa, el Parlamento se encuentra constreñido a entrar en la discusión del texto" (en *Contribution à... op. cit.*, p. 377); y GALEOTTI, S., que dice que "...la iniciativa legislativa crea jurídicamente la posibilidad de que una disposición legislativa sobre una materia prefigurada en la propuesta llegue a serlo" (en *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milán, 1957, p. 224). *Vid.*, también, CANNAC, H.: *Eléments de procedure législative et droit parlementaire français*, Institut de droit comparé, París, 1939, p.169; y CUOCOLO, F.: "Iniziativa legislativa", en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Milán, 1971, p. 612. En España, esta concepción de la iniciativa legislativa es seguida por la mayor parte de la doctrina. *Vid.*, por todos, JIMÉNEZ DE CISNEROS, F., quien la define como "...la potestad de formular y presentar un texto al Parlamento, que debe tramitarse o sobre el que se debe adoptar alguna deliberación, y cuya futura aprobación termina convirtiéndolo en ley" (en "El derecho de petición y la iniciativa legislativa", *Cuadernos de Documentación*, núm. 25, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, p. 37); y ARAGÓN REYES, M., para quien la iniciativa legislativa es "...el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo o se abre paso la fase constitutiva de su procedimiento, entendida ésta como la fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas" (en "La iniciativa legislativa", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, p. 288).

Otros autores, sin embargo, optan por definiciones menos ambiciosas o terminantes, como las ofrecidas, verbigracia, por SANTAMARÍA PASTOR, J.A., que define la potestad de iniciativa legislativa como el "...acto que pone en marcha el mecanismo de elaboración de leyes en las Cortes Generales sobre propuestas de textos normativos expresados en forma articulada" (en "Artículo 87"... *op. cit.*, p. 1253); y BIGLINO CAMPOS, P., que la define como "...el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo" (en "Iniciativa legislativa", en *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, pp. 3.596-3.597).

Al mismo tiempo, desde un punto de vista más amplio que el meramente técnico-formal, puede sostenerse que la iniciativa legislativa constituye una institución indiciaria de los criterios de articulación de las relaciones entre los órganos políticos superiores y, por tanto, de la propia forma de gobierno en la que se desenvuelve. En este sentido afirma GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. que "...la determinación de los sujetos con iniciativa en el procedimiento legislativo está en buena parte vinculada a la forma de gobierno, de manera que mientras que en las formas presidenciales la separación rígida de poderes prima la iniciativa interna de las Cámaras, en las formas de gobierno parlamentario se combina la posibilidad de la iniciativa interna, es decir, de las Cámaras, y la externa o gubernamental, que llega a constituirse como iniciativa principal, y con gran diferencia. Esta iniciativa externa al Parlamento puede completarse con la atribución a otros órganos no

de nuestro estudio, es el siguiente:

*“1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.*

*2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.*

*3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia”.*

El artículo 87 CE adopta, pues, un sistema pluralista de titularidad de la iniciativa legislativa en el ámbito estatal<sup>5</sup> en cuya virtud participan en dicha

---

parlamentarios –distintos del Gobierno-, a los que se confiere como facultad otorgada constitucionalmente, que puede por ello ser objeto de regulación dispar de tal manera que el ordenamiento puede imponer a los distintos sujetos legitimados requisitos y limitaciones diferentes” (en “La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22, 1998, p. 220). Vid., también, MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”, en *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998; y GERPE LANDN, M.: “Relaciones entre las Cortes Generales y las Asamblea de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978”, en M.A. Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, p. 169.

Con todo, sobre esta cuestión no insistiremos más ya que tendremos que volver a ella en el capítulo dedicado a la naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa regional.

<sup>5</sup> Esta expresión fue ya utilizada por CUOCOLO F. a propósito del régimen de iniciativa establecido por el constituyente italiano. Por su parte, SPAGNA MUSSO E. habla

potestad una pluralidad de órganos constitucionales o de relevancia constitucional: el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y el cuerpo electoral –o, al menos, una fracción del mismo-. Ahora bien, la participación de estos órganos en la función de iniciativa legislativa tiene alcance y efectos diferentes en cada caso, razón por la cual podemos hablar de un pluralismo atenuado o restringido<sup>6</sup>. En efecto, el constituyente ratifica la posición privilegiada de la iniciativa gubernamental al prever su tramitación inmediata y su prioridad frente a las iniciativas legislativas de cualquier otro origen (artículo 89.1 CE), garantizando así unas probabilidades de éxito mayores que al resto de modalidades de ejercicio de la iniciativa. Además, determinadas materias, como la planificación de la actividad económica general o los Presupuestos Generales del Estado (arts. 131.1 y 134.1 CE), están reservadas a la iniciativa exclusiva del Gobierno. Por esta razón, podemos distinguir dos grados o niveles de iniciativa: en un primer nivel se sitúa la iniciativa del Gobierno, y en un segundo nivel la iniciativa parlamentaria, la autonómica y la popular<sup>7</sup>.

Por otra parte, la Constitución obliga al Gobierno y a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (arts. 88 y 87.2 CE) a presentar sus propuestas legislativas (proyectos y proposiciones de ley) al Congreso de los Diputados<sup>8</sup>, mientras que si la iniciativa arranca del Senado no es necesario repetir la toma en consideración aquella cámara, a la que se remitirá la

---

de “titularidad difusa, abierta e integradora” (en *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane. II. potere d’iniziativa legislativa*, Eugenio Jovene, Napoli, 1958, p. 24).

<sup>6</sup> Expresiones que utilizan, respectivamente, GERPE LANDIN, M.: “Relaciones entre... *op. cit.*, p. 166; y DE ESTEBAN, J. y LÓPEZ GUERRA, L. y: *El régimen constitucional español*, vol. II, Editorial Labor, Barcelona, 1980, p. 137.

<sup>7</sup> Todas ellas sometidas al trámite de la toma en consideración en el Congreso de los Diputados, trámite del que tendremos ocasión de ocuparnos más adelante.

<sup>8</sup> Como también ha de hacerse con las de origen popular en virtud del artículo 4 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

proposición para iniciar la tramitación substantiva (artículo 89.2 CE)<sup>9</sup>, lo cual no es sino otra muestra manifiesta de la deliberada primacía que el constituyente ha querido dar al Congreso frente al Senado. Ciertamente, la definición del Senado como Cámara de representación territorial (art, 69.1 CE) tendría que haber desembocado de una forma lógica bien en la necesidad de que los parlamentos regionales remitiesen sus proposiciones de ley a la Mesa del Senado, bien en la posibilidad -propia del modelo italiano y que creemos preferible- de que lo hicieran a cualquiera de las dos cámaras, pero la Constitución ha preferido no hacerlo así, lo que, tratándose como se trata de una materia tan conectada a la condición autonómica de nuestro Estado, no deja de ser llamativo y aun de estar lleno de significación.

En fin, admitido todo ello, el apartado segundo del artículo 87 CE, objeto de nuestro interés, representa una verdadera novedad en nuestra tradición constitucional al atribuir a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la facultad de iniciativa de leyes estatales, bien que lo haga dentro de ese “pluralismo atenuado” que mencionábamos antes, por mucho que algunos –bastantes- de tales atenuaciones afecten directamente al tipo de iniciativa que nos ocupa. Recoge, pues, el aludido precepto un claro supuesto de iniciativa externa al Parlamento que trae causa en la organización territorial del poder del Estado configurada por la Constitución, el denominado Estado autonómico, y que podemos calificar, con Rubio Llorente, de “facultad de segundo grado, análoga a aquélla de que

---

<sup>9</sup> Se aparta, así, nuestro sistema parlamentario de otros más cercanos, como los de Bélgica, Francia e Italia, donde el Gobierno está habilitado para canalizar su iniciativa legislativa a través de una u otra Cámara, posibilidad que se utiliza en ocasiones para remitir los proyectos gubernamentales de menor importancia al Senado y descargar de esta forma el trabajo que pesa sobre la Cámara baja, que puede centrarse en el estudio de los textos más importantes. La regla de presentación por el Gobierno de los proyectos de ley en el Congreso presenta sólo dos excepciones sin apenas importancia, pues el artículo 74.2 CE dispone la iniciativa en el Senado para la autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades y para la distribución de los recursos del Fondo de compensación interterritorial.

disfrutaban los grupos parlamentarios de las Cortes Generales”<sup>10</sup>. Y lo hace, además, adoptando un criterio de doble opción sin precedente en el Derecho contemporáneo, al poner a disposición de los parlamentos regionales dos vías formalmente diferentes: la solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de un proyecto de ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de una proposición de ley.

Como es obvio, esta relación entre la atribución de la iniciativa legislativa en el ámbito estatal a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y la condición del Estado español como un Estado territorialmente compuesto da lugar a una serie de consideraciones en las que entramos acto seguido.

## **II. Sobre los principios de unidad y autonomía como posible fundamento de la iniciativa legislativa regional. Problemas encontrados.**

En el artículo 2 de la Constitución se combinan dos principios que simbolizan la síntesis del proyecto político territorial de nuestra Constitución: la unidad de la Nación española y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Principios que, aunque aparentemente contradictorios *prima facie*, son imprescindibles en los Estados democráticos descentralizados y, desde luego, en nuestro Estado autonómico, como así ha reconocido el Tribunal Constitucional, que en su primera Sentencia de inconstitucionalidad, la STC 4/1981, de 2 de febrero, tras declarar que “resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía –y aun este poder tiene límites–”, deja claro el carácter indisoluble de ambos al afirmar que “...dado que cada organización territorial dotada de autonomía es parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente

---

<sup>10</sup> RUBIO LLORENTE, F.: “El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, p. 91.



dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución”<sup>11</sup>.

En razón de ello, no es de extrañar que buena parte de la doctrina sostenga que la inclusión constitucional de la potestad de iniciativa legislativa regional de la ley estatal encuentra su fundamento inmediato en el principio de unidad y que, en cambio, desde el punto de vista teleológico, la atribución de tal potestad a las Asambleas de las Comunidades Autónomas contribuye a la realización del principio de autonomía<sup>12</sup>. Explica perfectamente esta postura Lavilla Rubira cuando dice que “...desde el punto de vista estructural, la facultad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados –pero lo mismo podría decirse de la posibilidad de solicitar al Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley- constituye una manifestación del principio de unidad, porque dicha remisión implica el reconocimiento por la Comunidad Autónoma remitente del carácter limitado de sus competencias -que no se extienden a la aprobación de aquélla-, como corresponde a su condición de ente autónomo y no soberano.... Ahora bien, la circunstancia de que el simple ejercicio de la potestad de iniciativa entrañe un implícito tributo a la unidad del Estado no obsta a que el fin al que se orienta aquél esté típica e incluso naturalmente teñido de tintes inequívocamente descentralizadores”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Esta doctrina ha sido expresamente corroborada, entre otras, por las SSTC 25/1981, de 14 de julio y 76/1983, de 5 de agosto.

<sup>12</sup> No falta quien acude al principio de solidaridad, también acogido en el artículo 2 CE, para explicar el significado constitucional de la iniciativa legislativa regional. Así lo hace, por ejemplo, ALONSO DE ANTONIO, J.A., quien afirma que “...la clave del sistema autonómico español puede encontrarse en el principio constitucional de solidaridad, que constituye el punto de equilibrio entre los otros dos principios constitucionales de la organización territorial, la unidad y la autonomía...“la potestad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados es una manifestación del principio de solidaridad” (en *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, t. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, p. 379); y CALIFANO PLACCI, L., el cual admite cierta conexión entre el artículo 87.2 CE y el principio de solidaridad (en *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1988, p. 105).

<sup>13</sup> LAVILLA RUBIRA, J.J: “Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades

Es reseñable que la unidad como fundamento de la iniciativa legislativa regional fuera ya aludida con carácter previo al propio proceso constituyente, en concreto en el proceso de elaboración del artículo 92.3 del Reglamento Provisional del Congreso de 13 de octubre de 1977 –antecedente inmediato, como veremos en el próximo capítulo, del artículo 87.2 CE-. En esta ocasión, ya el señor Arana Pelegrí (del Grupo Parlamentario Minoría Vasco Catalana) declaró que “...el reconocimiento de la facultad de los entes autonómicos de enviar proposiciones de ley al Congreso sería un acercamiento por parte de las nacionalidades y regiones al ente supremo que en este momento es el Parlamento español.... Ayudaría en todo eso a esta España unitaria que queremos todos dentro de su diversidad”. Y es difícil negar la amplia parte de verdad que hay en cuanto acabamos de decir.

No obstante, el modo en que acabamos de ver que se enuncia esa conexión entre la iniciativa legislativa regional del artículo 87.2 CE y el principio de unidad (nos remitimos, por ejemplo, al texto antes citado de Lavilla Rubira) nos da pie para expresar alguna puntualización importante toda vez que no compartimos la equiparación que allí parece realizarse entre el principio de unidad y la supremacía del Estado. Y ello porque en esta idea subyace el olvido, casual o intencionado, de que las Comunidades Autónomas son también Estado, es decir, no son entidades inferiores al Estado, sino que son parte integrante del Estado, instancias territoriales de naturaleza estatal que ejercen propiamente poderes estatales, independientemente del ámbito material -fijado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía- sobre el que tales poderes se proyecten. Según la Constitución el poder estatal se ejerce, en efecto, a través de dos instancias territoriales: la central o “estatal” y la “autonómica”, ambas dotadas de poder político en sentido estricto, legislativo y ejecutivo.

En este sentido, nos parecen esclarecedoras las palabras de Morell Ocaña: “Como toda organización, la organización territorial del Estado constituye el marco de integración de una pluralidad de sujetos, las colectividades radicadas en su

---

Autónomas al Congreso de los Diputados”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990, pp. 14-15.

territorio. Son éstas las que componen el Estado, lo hacen. Por consiguiente, en cada colectividad territorial se reconocen y aúnan dos dimensiones institucionales y dos calidades jurídicas: la de Entidades que procuran, bajo el respeto de todos a su autonomía, la consecución de los intereses que les son propios; y la de miembros integrantes del Estado”<sup>14</sup>.

A este respecto conviene recordar que, en un Estado constitucional democrático, cualquiera que sea su modelo de organización territorial, el principio de unidad no designa solamente unidad de poder, sino que presupone y promueve la homogeneidad entendida como igualdad de individuos o grupos en el doble papel de sujetos activos de derechos y libertades que persiguen su bienestar, creen y opinan libremente, o se organizan para competir por alcanzar el poder, y en el de sujetos pasivos que reciben del Estado sus prestaciones y su protección, así como contribuyen a sus cargas y a su funcionamiento y acatan las leyes<sup>15</sup>.

Por otra parte, y una vez admitida –como acabamos de hacer- la indudable conexión existente entre el principio de autonomía y la iniciativa legislativa autonómica<sup>16</sup>, debemos disentir también de esta posición doctrinal en la medida en que parte de una visión garantista que no compartimos, según la cual la facultad de iniciativa legislativa regional de la ley estatal se concibe simplemente como un medio para el aumento o mejor uso de unas competencias concretas, o para hacer

---

<sup>14</sup> MORELL OCAÑA, L.: “El estado de las autonomías territoriales: aspectos institucionales”, en S. Martín-Retortillo Baquer (coord.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 117.

<sup>15</sup> *Vid.*, PORTERO MOLINA, J.A.: “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía”, en F. García de Cortázar (coord.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001, p. 74.

<sup>16</sup> Conexión que lleva a ALZAGA VILLAAMIL, O. a afirmar que “...la facultad de iniciativa autonómica expresa el alto espíritu autonómico de nuestra Constitución” (en *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 563) y que, a su vez, irremediamente enlaza con una de las cuestiones más controvertidas que, desde un principio, planteó este instituto: la definición de su objeto o ámbito material, de la que nos ocuparemos en un capítulo posterior.

valer los intereses de cada Comunidad Autónoma<sup>17</sup>, y no para intentar incidir en el funcionamiento y en la dirección política del Estado en su conjunto. Desde esta última y más atinada perspectiva, la Comunidad Autónoma aparece como un sujeto que sintetiza los intereses de una comunidad y accede, junto a otros sujetos, a la definición de la actuación del Estado, el cual ve reforzada de esta forma su propia legitimidad. Y decir esto no supone, en modo alguno, desconocer la existencia de un interés particular o propio de las Comunidades Autónomas, sino mostrar la necesidad de que las Comunidades asuman que, junto a su interés particular existe un interés general más amplio por el cual también ellas deben velar. Las Comunidades Autónomas, pues, deben velar por el interés general del Estado porque ellas son parte integrante del mismo.

Bien es cierto que, en la práctica, la mayor parte de las iniciativas legislativas autonómicas pretenden la actuación de determinadas leyes marco y leyes orgánicas de transferencia, o responden a la integración en el procedimiento de producción legislativa estatal de los intereses específicos de las Comunidades Autónomas proponentes<sup>18</sup>. Pero esto no implica que haya que considerar tales supuestos como los únicos que teóricamente admiten una iniciativa legislativa autonómica, ya que, como ha reconocido el Tribunal Constitucional<sup>19</sup>, el Estado no

---

<sup>17</sup>Sostenida, verbigracia, por SANTAMARÍA PASTOR, J.A., que afirma que "...las potestades de las Comunidades Autónomas están constreñidas a la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la Constitución), lo que conduce lógicamente a excluir el poder de iniciativa de sus Asamblea des en todos aquellos asuntos que no afecten directamente a su ámbito de intereses específicos, por tratarse de materias de competencia exclusiva estatal en bloque (por ejemplo, artículo 149.1, apartados 2 a 5, 14, etc.) o, simplemente, por no referirse o incidir directamente e inequívocamente, en el ejercicio de competencias autonómicas" (en "Artículo 87"... *op. cit.*, p. 1261); y MUÑOZ MACHADO, S., el cual dice que "...la fórmula del artículo 87.2 de la Constitución 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" (en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982, p. 199).

<sup>18</sup> *Vid.*, GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: "La iniciativa... *op. cit.*, p. 79.

<sup>19</sup> STC 25/81, de 14 de julio, entre otras.

monopoliza el interés general, sino que las Comunidades Autónomas encierran no tan sólo un poder de autogobierno y ordenación de intereses propios, sino que suponen también una nueva forma de ordenar y conformar los intereses generales del Estado.

### **III. La iniciativa legislativa regional y el principio de cooperación, otra vía de indagación a explorar.**

Es bien sabido que todo sistema de descentralización política, sea cual sea el modelo de Estado compuesto de que se trate, precisa de una serie de instrumentos y mecanismos que garanticen la armonía del ejercicio de las funciones propias de cada núcleo de poder. Se convierte así la cooperación en una necesidad absoluta de toda forma de Estado compuesto, en un instrumento imprescindible para reparar los déficits de eficacia y unidad de acción que la descentralización política y administrativa comporta, con el fin de evitar caer en la descoordinación y la ineficacia en aquellas materias que, *ex lege* o *de facto*, exigen una actuación conjunta de los poderes públicos. Abertí Rovira explica este punto con meridiana claridad cuando dice que "...el orden federal es siempre un equilibrio inestable y cambiante entre dos polos opuestos y en permanente tensión: la unidad y la pluralidad. Su funcionamiento óptimo en cada momento se alcanza en aquel punto donde se compatibiliza toda la unidad necesaria con toda la pluralidad posible. La cooperación, junto a las técnicas de interrelación competencial y los mecanismos de auxilio y coordinación, se encuentra al servicio de la unidad, y su utilización debe producirse en las dosis precisas para aprovechar todas sus ventajas y minimizar sus riesgos y peligros"<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E.: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 565. Conviene aclarar que frente al 'federalismo' dual americano del siglo XIX y de comienzos del XX en el cual las dos instancias, Estados y Unión, son dos instancias separadas que sólo ocasionalmente se encuentran, la idea de un 'federalismo cooperativo' es hoy universal como fórmula que permite funcionar un Estado compuesto, no ya por razones ideológicas, sino por razones

Sin embargo, esa necesidad de cooperación no implica, *a fortiori*, que cuanto mayor sea el grado de descentralización política, más y mejor actividad cooperativa se genere, pues para que exista verdadera cooperación es necesario que concurren, además, dos elementos básicos:

a) La existencia de una posición jurídica de “esencial paridad entre las unidades componentes del sistema y de relativa equiparación de las mismas con respecto al Estado central”<sup>21</sup>. Paridad en la posición jurídica que se ha de concretar en la existencia de garantías constitucionales suficientes para el ejercicio independiente de las propias competencias. De este modo, respetando el esencial principio democrático, cada núcleo de poder político es responsable de sus decisiones, aunque éstas se tomen al abrigo de la cooperación.

b) Y la existencia de eficaces instrumentos de cooperación y de participación de los entes descentralizados en la formación de la voluntad estatal. Instrumentos constitucionalmente habilitados y legalmente articulados de forma que se garanticen los derechos de las partes de la relación cooperativa, se agilicen los procedimientos y, al mismo tiempo, se delimiten claramente el cómo y el cuándo de la intervención de los distintos órganos participantes en el proceso, principalmente, Gobierno y Parlamento de cada uno de los centros de poder.

Todo ello, previa rigurosa delimitación material de los sectores donde la cooperación, la unidad de acción, es más precisa, y la exigencia de garantías de

---

estrictamente funcionales.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. ofrece una sencilla e ilustrativa definición de federalismo cooperativo al afirmar que “...consiste, en esencia, en la propuesta de procedimientos e instrumentos de trabajo conjuntos entre Federación y Estados como consecuencia de la propia entidad de las tareas públicas a cumplir, así como de la necesidad de asegurar en todo el territorio de modo eficaz y económico determinados estándares de calidad y homogeneidad en su rendimiento” (en *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill Interamericana España, Madrid, 1998, p. 61).

<sup>21</sup> Vid., SANTOLAYA MACHETTI, P.: “En torno al principio de cooperación”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984, p. 85.

autonomía de las partes y de participación democrática son mayores<sup>22</sup>.

Nuestro Estado de las Autonomías presupone, como requisito inexcusable, la articulación de un sistema de distribución del poder político y administrativo entre el Estado central y las distintas Comunidades Autónomas<sup>23</sup>, de manera que las relaciones entre el ordenamiento jurídico del Estado central y los ordenamientos que crean las Comunidades Autónomas en uso de su autonomía se explican, en primer término, a partir del principio de competencia. Pero el carácter primario con el que opera el principio de competencia como principio delimitador o de separación entre el derecho del Estado y el de las Comunidades Autónomas no obsta la existencia de vínculos positivos entre estos ordenamientos pues, como con acierto recuerda García de Enterría, "...de una parte, ambos ordenamientos son igualmente dependientes del `supraordenamiento´ constitucional, y esa dependencia común excluye por sí sola la separación radical...; y en segundo término y de manera especial, porque ambos ordenamientos son `coextensos´ en cuanto a sujetos y en cuanto a territorio de aplicación"<sup>24</sup>.

Así pues, en ningún caso debe contraponerse la cooperación a la autonomía, sino que precisamente aquélla fortalece a ésta al permitir que, en muchas ocasiones, las Comunidades Autónomas sigan ostentando responsabilidades sobre asuntos de los que sin el recurso a las técnicas cooperativas se verían privadas<sup>25</sup>. Es más, nos atrevemos a afirmar que en el

---

<sup>22</sup> Vid., GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, pp. 8-9.

<sup>23</sup> Dicha distribución, afirma en AJA FERNÁNDEZ, E. "...provoca una determinada ordenación de las funciones sobre las diversas materias y objetos de la acción estatal que ocasiona una interrelación funcional entre las dos esferas de gobierno, de intensidad variable, según la técnica de ordenación competencial prevista en cada caso" (en Aja Fernández, E., con la colaboración de J. Tornos, T. Font, J.M. Perulles y E. Abertí, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 393).

<sup>24</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, p. 301.

<sup>25</sup> MUÑOZ MACHADO, S. afirma en este sentido que "...la cooperación frena las



funcionamiento de nuestro Estado Autonómico la propia indefinición del modelo y su condición abierta hacen que sea precisamente en la dimensión cooperativa en la que se juegue la posibilidad de percibir al mismo como un conjunto articulado y armónico, sin olvidar, eso sí, que la cooperación en sentido vertical viene también exigida por la eficiencia del Estado y por la condición de la irrenunciabilidad de la igualdad entre los ciudadanos, que una sobrevaloración de la autonomía, frente a las exigencias de la solidaridad, podría poner en peligro.

A la vista de lo anterior, no es de extrañar que se haya querido vincular la figura de la iniciativa legislativa autonómica con el principio de cooperación, en el que bien podría residir su fundamento constitucional. No obstante, también ello nos obliga a hacer algunas puntualizaciones necesarias.

Para empezar, nuestro modelo de organización territorial se encuentra parcialmente “desconstitucionalizado”<sup>26</sup>. En efecto, el texto constitucional tiene una

---

consecuencias centralizadoras derivadas de la inviabilidad de las fórmulas primigenias de la exclusividad de las competencias y la separación de los poderes, e introduce en el sistema de autonomías un nuevo factor de equilibrio, surgido de la propia praxis como un elemento de autocorrección de algunos viejos planteamientos impracticables en sociedades avanzadas” (en *Derecho público... op. cit.*, p. 199).

<sup>26</sup> Como es bien conocido, esta “desconstitucionalización” parcial del modelo de Estado tiene su origen en la búsqueda del mayor consenso posible entre todas las fuerzas políticas de la transición a la democracia. Sin infravalorar su indudable oportunidad política, dejar en manos del legislador ordinario y de la jurisdicción constitucional la construcción definitiva del modelo ha creado problemas, no sólo jurídicos, de gran calado. GONZÁLEZ GARCÍA, I. destaca que esta opción del constituyente “...conlleva un importante déficit de legitimación democrática originaria; por un lado, y una potencial falta de estabilidad del modelo, por otro” (en *Parlamento y... op. cit.*, p. 21).

En relación con el papel de la jurisdicción constitucional, que a lo largo de una ingente jurisprudencia el Tribunal Constitucional ha definido casi todos los contenidos formales y materiales del Título VIII, PORTERO MOLINA, J.A, afirma que ello “...dista mucho de ser deseable porque acaso ha echado sobre los hombros de un órgano jurisdiccional la tarea política de definir un modelo de Estado, tarea que no le corresponde ni puede llevarse a ritmo de sentencias” (en “Principio democrático y principio de autonomía”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 1997, p. 85).



visión muy reducida del fenómeno cooperativo, ya que el artículo 2 CE recoge expresamente los principios de unidad, autonomía y solidaridad, pero no el de cooperación, a pesar de que éste constituye el corolario ineludible de los tres principios<sup>27</sup>.

A ello se une que, a pesar de que el Tribunal Constitucional destacó desde fechas muy tempranas la existencia de un principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (principio que, además, no es preciso justificar en preceptos concretos porque se encuentra implícito en la forma de organización territorial del Estado que se establece en la Constitución<sup>28</sup>), la utilización indistinta por parte del Alto Tribunal de los términos “colaboración”, “coordinación”, “solidaridad” o “cooperación” para referirse, en ocasiones, a una misma realidad<sup>29</sup> ha llevado a la doctrina a intentar

---

Sobre las causas de la “desconstitucionalización” *vid.*, BLANCO VALDÉS, R.L.: “El Estado Autonómico, asimetría política y gobernabilidad”, en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. II, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 1245 y ss.

<sup>27</sup> Como SANTOLAYA MACHETTI, P. expresa claramente cuando dice que “...el principio de cooperación se identifica con el de unidad en cuanto con él se pretende alcanzar mediante un proceso dinámico a través de cauces de participación un nuevo concepto de unidad nacional. Se identifica con el de autonomía en cuanto supone un ejercicio libremente acordado de las competencias autónomas de cada instancia de poder de forma cooperativa. Se identifica, por último, con la solidaridad, en cuanto que su razón de ser es la necesidad de que los distintos órganos del Estado, centrales y territoriales, actúen conjunta y solidariamente” (en *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, p. 34).

<sup>28</sup> *Vid.*, STC 18/1982, de 4 de mayo, primer pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, el cual se ha ido reiterando a lo largo de su jurisprudencia: SSTC 74/1983, de 30 de junio, 80/1985, de 4 de julio; 46/1990, de 15 de marzo; 118/1998, de 4 de junio; 194/2004, de 10 de noviembre; 13/2007, de 18 de enero, entre otras.

<sup>29</sup> *Vid.*, CRUZ VILLALÓN, P.: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en J. Cano Bueso, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación*

deslindar, siquiera conceptualmente, el ámbito de cada una de estas categorías<sup>30</sup>.

En estas condiciones, pues, es legítimo afirmar que la cooperación en nuestro Estado autonómico se ha desarrollado al margen de previsiones constitucionales, a partir de un comportamiento práctico que se inicia en los primeros momentos de la instauración de las Comunidades Autónomas<sup>31</sup>. De

---

*interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. 119-134; DE MARCOS FERNÁNDEZ, A.: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994, pp. 265-353; y ALLI ARANGUREN, J.C.: “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núms. 2 y 3, 2002-2003, pp. 163-168.

<sup>30</sup> A este respecto, *vid.*, MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público... op. cit.*, pp. 218 y ss.; FERNÁNDEZ FARRERES, G.: “El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983, pp. 201 y ss.; SANTOLAYA MACHETI, P.: “En torno... *op. cit.*”, pp. 33 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre... op. cit.*, pp. 283 y ss.; AJA FERNÁNDEZ, E. *et. al.*: *El sistema... op. cit.*, p. 393 y ss.; ALBERTI ROVIRA, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, pp. 135 y ss.; ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *El Estado... op. cit.*, p. 370 y ss.; TAJADURA TEJADA, J.: “El principio de cooperación en el estado autonómico: concepto, presupuestos y fines”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2000, pp. 75-86; CORCUERA ATIENZA, FJ.: “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002, pp. 187-214; GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Parlamento y... op. cit.*, pp. 22-30; TAJADURA TEJADA, J.: *Principio de Cooperación en el Estado Autonómico (El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo)*, 3ª ed., Editorial Comares, Granada, 2010; y MENÉNDEZ REXACH, A. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Fundación “Manuel Giménez Abad” de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2011, entre otros.

<sup>31</sup> La intervención jurídica en la cooperación se produce en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981, base de los I Acuerdos Autonómicos de ese mismo año, y del maltrecho Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que es la primera norma que regula la colaboración en nuestro sistema y que fue declarado en buena parte inconstitucional por la STC 76/1983, de 5 de agosto, dando lugar a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Esta primera aparición normativa de la colaboración –en un proyecto de ley de armonización– provocó reticencias a

hecho, la única técnica de cooperación en sentido estricto que encontramos mencionada en la Constitución es la prevista en su artículo 145.2<sup>32</sup> CE, el cual se refiere a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas celebren convenios y acuerdos de cooperación entre sí<sup>33</sup>, de modo que la escasa regulación del fenómeno cooperativo la encontramos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (y ello al amparo del artículo 149.1.18º CE, cuya atribución al Estado de la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas es según doctrina del Tribunal Constitucional<sup>34</sup> título suficiente para que el Estado regule esta materia). Esta norma, con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispensa un tratamiento instrumental a las relaciones de cooperación, esto es, se centra en las técnicas a través de las cuales se puede dar cauce a la misma, en el bien entendido de que no recoge un *numerus clausus* de mecanismos cooperativos, sino que se limita a reconocer a los más habituales

---

las técnicas cooperativas y una percepción de la colaboración vertical y de su regulación como forma de intervención del Estado en esferas autonómicas. *Vid.*, GARCÍA MORALES, M.J.: “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, p. 69.

<sup>32</sup> Las previsiones de los artículos 156 y 158 CE relativas a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas y el Fondo de compensación interterritorial responden fundamentalmente al principio de solidaridad entre territorios más que al de cooperación.

<sup>33</sup> Si bien el citado precepto constitucional no debe ser entendido como una cláusula habilitante para que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades cooperativas de tipo convencional, ya que esta capacidad de ejercer competencias de forma conjunta y obligarse mediante convenio, según ha reiterado el Tribunal Constitucional (*vid.*, SSTC 71/1983, de 29 de julio; 123/1984, de 18 de diciembre; 44/1986, de 17 de abril; 93/1986, de 14 de julio; y 86/1988, de 3 de mayo), no ha de justificarse en concretos preceptos sino que, supuesta esta capacidad –tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas–, el artículo 145.2 CE lo que hace es delimitar por su contenido los requisitos a que ha de atenerse la regulación de esta materia en los Estatutos de Autonomía y, principalmente, establecer un severo control por las Cortes Generales de esta actividad autonómica.

<sup>34</sup> *Vid.*, STC 76/1983, de 5 de agosto.

(conferencias sectoriales, órganos bilaterales, convenios de colaboración verticales y planes y programas conjuntos), respecto a los cuales se diseña un marco normativo mínimo<sup>35</sup>.

Así las cosas, y aunque excede el objeto del presente estudio analizar las notables diferencias existentes en la doctrina a la hora de precisar y catalogar el

---

<sup>35</sup> La LRJ-PAC de 1992 incluyó un título I relativo a las “*Relaciones Institucionales*” que viene a sistematizar lo que había sido la práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas hasta el momento. Se otorga una más precisa configuración jurídica a las Conferencias Sectoriales y a los convenios de colaboración. Aprovechada la iniciativa de 1992, la modificación de esta Ley en 1999 es más ambiciosa y novedosa. Por un lado, introduce la figura de los Planes y Programas conjuntos. Por otro lado, otorga mayor relevancia a los órganos de cooperación al reconocer el papel de los órganos de apoyo de las Conferencias Sectoriales. Con este cambio, la Ley pasa de regular las Conferencias Sectoriales a regular un sistema complejo de órganos en el que se compatibilizan los debates y decisiones políticas con los intercambios de criterios y opiniones de contenido técnico. En tercer lugar, da un paso importante en el sistema de participación autonómica en los órganos estatales, al reconocer legalmente la presencia de aquellas en órganos colegiados consultivos creados por el Estado para el ejercicio de sus competencias propias.

El Ministerio de Administraciones Públicas anunció en el año 2002 un borrador de Ley General de Cooperación, cuyo contenido y oportunidad fue objeto incluso de un debate en la CG-CCAA del Senado. La idea inicial fue únicamente la de establecer unas pautas de obligado cumplimiento para que fueran observadas por los Ministerios, pero tal proyecto fue percibido por muchos como un proyecto de ley de “disciplina autonómica”, recuperando el recuerdo de la frustrada LOAPA, y las perspectivas de la Ley se desvanecieron rápidamente. *Vid.*, PÉREZ MEDINA, J.M.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009, pp. 326-329.

Recientemente, en fin, se ha publicado (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015) la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que entrará en vigor en octubre de 2016 (con excepción de las disposiciones indicadas en la Disposición final decimooctava) y regula (Título III: “*Principios generales de las relaciones interadministrativas*”, Capítulo III: “*Relaciones de cooperación*”, sección 2ª: “*Técnicas orgánicas de cooperación*”, arts. 145 a 154) como “*órganos de cooperación*” la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Cooperación.

contenido concreto y los efectos que hay que otorgar al principio de cooperación<sup>36</sup>, parece que hay acuerdo en circunscribir el ámbito natural de virtualidad de este principio al campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial, esto es, con ocasión de la concreta actuación de los poderes que corresponden a las partes, lo cual nos lleva a tener que cuestionarnos –una vez más- el alcance de la conexión que, según afirmábamos hace un momento, la mayoría de los autores<sup>37</sup> suele establecer entre iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas y principio de cooperación.

¿Es posible reconstruir, a partir de aquí, algún tipo de discurso que nos permita identificar un fundamento más estable para el instituto de la iniciativa legislativa atribuida por la Constitución a las Comunidades Autónomas? Pues pensamos que sí. Y a ese resultado dedicamos el tratamiento siguiente.

---

<sup>36</sup> Razón por la cual se suelen incluir como manifestaciones del mismo institutos y mecanismos tan dispares y de diversa naturaleza y problemática constitucional como puedan ser la iniciativa legislativa regional, el deber recíproco de información, la coordinación, la solidaridad, la propia existencia del Senado, las técnicas y órganos de ordenación de la concurrencia y compartición de competencias, las delegaciones previstas en el artículo 150.1 y 2 CE, la participación en los procesos de planificación, e incluso la legitimación de las Comunidades Autónomas en los procesos seguidos ante la jurisdicción constitucional.

<sup>37</sup> Valgan, como muestra, las afirmaciones de MOLLINEDO CHOCANO, J.J., que dice que “...la justificación de la facultad de iniciativa legislativa de las Asambleas autonómicas consagrada en el artículo 87.2 CE ha de buscarse en las exigencias de cooperación entre las instancias estatal y autonómicas propias de todo Estado complejo” (en “La iniciativa legislativa... *op. cit.*, p. 309); y de GERPE LANDÍN, M., según el cual “...las relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas son pluriformes y complejas ya que, ordenadas en sus aspectos fundamentales por un sistema constitucional-estatutario de reparto de competencias que delimita con rigor las potencias y las facultades de unas y otras instancias, queda un campo de actividades o materias a desarrollar de forma concurrente y coordinada por las autoridades centrales del Estado y las instituciones de los entes autonómicos. Esta segunda perspectiva de colaboración posibilita la presencia constitucional y estatutaria de diferentes formas de relación” (en “Relaciones entre... *op. cit.*, p. 166).

#### **IV. La iniciativa legislativa regional como mecanismo de integración política.**

El principio de cooperación en su vertiente vertical viene a modular la independencia y separación del Estado central y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de los poderes que les corresponden, e implica el ejercicio voluntario y mancomunado de competencias que comparten Estado y Comunidades Autónomas, o que ejercen en exclusiva estas diferentes Autonomías en su ámbito territorial. Por lo tanto, a través de la cooperación se produce una vinculación recíproca de los poderes de ambas instancias con el fin de articular y hacer operativo el reparto de competencias y el ejercicio de las mismas, o dicho de otra manera, con el fin de garantizar que el sistema dual de atribución de competencias y las mutuas interrelaciones entre los títulos competenciales no sean un obstáculo para el funcionamiento armónico del Estado autonómico.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha declarado (STC 76/1983, de 5 de agosto) que de la asunción de aquel principio ha de resultar también "...la integración de las diversas partes en un conjunto unitario, exigiéndose las medidas necesarias y suficientes para lograr tal integración". Referencia a la integración que se basa en la inteligencia de que la estructura de nuestro Estado autonómico y las relaciones entre los distintos sujetos dotados de autonomía política se encuentran íntimamente ligados a los fines perseguidos por dicho Estado<sup>38</sup>, entre los cuales, y sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos destacar los tres siguientes:

a) Satisfacer las reivindicaciones de determinados nacionalismos periféricos y lograr su plena integración en un sistema que asegure el equilibrio entre la unidad del Estado y el respeto a las peculiaridades derivados de determinados hechos diferenciales. Recordemos que la razón de ser de la decisión del constituyente a

---

<sup>38</sup> Vid., sobre este particular, GARCÍA ROCA, F.J. y SANTOLAYA MACHETTI, P.: "Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 66, 1982, pp. 145-168.

favor del reconocimiento del modelo de Estado autonómico es de naturaleza política, y no meramente técnica y de eficiencia, pues trató de resolver, satisfactoria y duraderamente, el viejo problema político de la integración de los nacionalismos, ubicando correctamente sus demandas en una nueva estructuración territorial del Estado.

b) Garantizar la efectiva puesta en marcha del Estado social y democrático de Derecho, en el entendido de que la descentralización es un componente más del proceso democratizador de acercamiento del poder público al ciudadano.

c) Y lograr un funcionamiento más eficaz y racional de las estructuras del Estado, partiendo de la idea de que una Administración más cercana es una Administración más eficaz. Tan es así que, como con acierto afirma Solozábal Echavarría, "...muchas de las prestaciones que el Estado realiza llegan a los ciudadanos a través de servicios gestionados por las Comunidades Autónomas, de modo que el Estado social así, en la práctica, es verdaderamente el Estado autonómico pues el Estado realiza sus funciones interventoras precisamente a través de las Comunidades Autónomas, de modo que, podemos decir, la veste prestacional del Estado es el Estado autonómico"<sup>39</sup>.

En consecuencia, sólo entendiendo la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en un sentido más amplio de integración política podremos hallar en este principio el significado o justificación constitucional de la iniciativa legislativa autonómica<sup>40</sup>. No en vano a través de este instituto no se

---

<sup>39</sup> SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: "El Estado social como Estado autonómico", en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 3, 1999, pp. 63-65. Sobre la capacidad integradora del Estado autonómica *vid.*, la obra de este mismo autor: "Interpretación abierta y capacidad integradora del Estado autonómico", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994, págs. 313-319.

<sup>40</sup> AJA FERNÁNDEZ, E. distingue entre las *relaciones competenciales* entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las *no competenciales*, cuyo objeto no consiste en la distribución-ordenación de los poderes de cada parte. Entre éstas últimas incluye este autor "...las *relaciones de integración*, que prevén la participación de una instancia en la



produce ningún tipo de ejercicio mancomunado de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino la participación voluntaria de éstas, y sólo en su fase de impulso o iniciativa, en una potestad exclusiva del Estado: la elaboración de las leyes de ámbito estatal (artículo 66.2 CE). O dicho de otro modo, con el ejercicio de la facultad de que disponen las Comunidades Autónomas para iniciar una ley estatal se produce una concurrencia bilateral entre dos sujetos políticos diferenciados (la Asamblea autonómica proponente, por un lado, y el Parlamento nacional, por otro), dotados de autonomía y con objetivos propios, que responde a la lógica de las relaciones entre instituciones políticas, las cuales buscan garantizarse, por lo general, los mayores niveles posibles de influencia y beneficio político.

Lo explica con claridad Tajadura Tejada cuando afirma que “...íntimamente ligado al concepto de cooperación está la idea de participación, idea que nos remite a la vez a la más amplia noción de integración política”. Integración política que, nos sigue diciendo este autor, “...presenta un perfil indudablemente dinámico: es un objetivo que hay que conseguir día a día. Esto quiere decir que no basta con que el modelo de organización territorial del Estado sea inicialmente aceptado, sino que debe legitimarse constantemente a través de su funcionamiento. En un Estado compuesto la consecución de esta integración dinámica se realiza a través de la participación: participación de las diversas instancias territoriales en la formación de la voluntad general del Estado. La eficacia de esta participación depende de dos factores, político uno, técnico otro: de un lado, la voluntad política de las partes implicadas; de otro, el adecuado diseño de los cauces a través de los cuales dicha participación se articula”<sup>41</sup>. Y precisamente ese dinamismo que caracteriza a la

---

formación de la voluntad de órganos generales de la otra (por ejemplo, designación de Senadores por parte de las Comunidades Autónomas e iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales)” (en Aja Fernández. E. *et. al.*, *El sistema... op. cit.*, p. 393).

<sup>41</sup> TAJADURA TEJADA, J.: “El principio de... *op. cit.*, pp. 96-97. Para PUNSET BLANCO, R., “...la atribución conferida por el artículo 87.2 CE (y también en los contemplados en los artículos 69.5, 131.2 y 166 CE), no guarda relación con la autonomía a la que alude el artículo 137 CE, sino que nos hallamos ante un supuesto de autonomía-participación, de autonomía abierta, acorde con los principios de pluralismo (institucional) y



integración política es uno de los datos diferenciales que encuentra García de Enterría entre un verdadero Estado compuesto y un simple regionalismo<sup>42</sup>.

Cosa distinta es que las Comunidades Autónomas, de conformidad con la recepción estatutaria del instituto que nos ocupa<sup>43</sup> y a la vista del sentido de la mayor parte de las iniciativas legislativas autonómicas ejercitadas hasta el momento, parecen no haber terminado de captar –o aceptar- esta justificación constitucional, sino que más bien este instituto haya sido visto como un instrumento de incitación a los órganos centrales para la delegación o transferencia de competencias estatales o para la defensa de sus propias competencias e intereses, lo cual no es sino una muestra más del uso deficitario que se ha venido haciendo de muchas instituciones en nuestro Estado autonómico. A su vez, la eficacia de la iniciativa legislativa regional como mecanismo de integración política también se ve mermada por la subordinación de este tipo de iniciativa a la voluntad decisoria del Gobierno de la Nación y del Parlamento central, lo que provoca que ante las tareas ordinarias de los mismos la iniciativa autonómica sea tomada normalmente como extemporánea o particular.

---

participación inherentes a la forma democrática de nuestro Estado. El artículo 137, en cambio, sin dejar de reflejar el principio pluralista, se configura como una autonomía-resistencia, como una autonomía cerrada” (en “La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas”, en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984, p. 883).

<sup>42</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991, pp. 17-18.

<sup>43</sup> En esta línea, SANTOLAYA MACHETI, P., afirma que “...la recepción estatutaria de la iniciativa legislativa autonómica adolece de un sesgo excesivamente competencial, en el sentido de que la mayor parte de los Estatutos no se limitan a recoger el poder general que la Constitución diseña -en el marco del cual caben obviamente las iniciativas que tengan por objeto una defensa o ampliación de las propias competencias regionales- , sino que, además, y en artículos separados, lo ponen en relación directa con la ampliación, extra estatutaria de competencias del artículo 150 y, sobre todo, a raíz de los Acuerdos autonómicos, como procedimiento para provocar la actuación del procedimiento previsto en los Acuerdos para convertir a las autonomías del artículo 143 en autonomías plenas, sin necesidad de recurrir a la reforma estatutaria” ( “En torno... *op. cit.*, pp. 101-102).

Superar esta situación, es decir, corregir la lógica del parlamentarismo mayoritario para adecuarla a la estructura autónoma del Estado, exigiría, en palabras de Gerpe Landin, "...no sólo dotar a este tipo de iniciativas de una situación reglamentaria beneficiosa, sino también modificar los hábitos y formas de hacer políticos de nuestros gobernantes. De no producirse la doble coincidencia, la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas perderá la eficacia integradora que el legislador constituyente le atribuye, para convertirse en una facultad de inútil ejercicio o de expresión de protestas particulares"<sup>44</sup>.

En cuanto al resto de mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal previstos en nuestra Constitución, su enumeración no es unánime en la doctrina<sup>45</sup> y, si cabe, ni siquiera es de nuestra incumbencia, si bien todos los autores coincidan en incluir entre los mismos, y por

---

<sup>44</sup> GERPE LANDÍN, M.: "Relaciones entre... *op. cit.*, p. 171.

<sup>45</sup> Así, junto a la iniciativa legislativa regional, PUNSET BLANCO, R. incluye los supuestos contemplados en los artículos 69.5 CE -designación de senadores por las Comunidades Autónomas-, 131.2 CE - participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración por el Gobierno de los proyectos de planificación- y 166 CE - legitimación de los órganos comunitarios para interponer el recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional- (en "La designación... *op. cit.*, p. 883); AJA FERNÁNDEZ, E. incluye también la designación de senadores por las Comunidades Autónomas y la iniciativa de reforma constitucional (en Aja Fernández, E. *et. al.*, *El sistema jurídico... op. cit.* pp. 441-455); EMBID IRUJO, A., sin embargo, no incluye la designación de los senadores autonómicos y sí la legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad, la personación en conflictos de competencias y la iniciativa de la reforma constitucional y de los Estatutos de Autonomía (en *Los Parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas de Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 211-222); TAJADURA TEJADA, J. distingue entre un cauce "intraorgánico" de participación: el Senado; y dos cauces "interorgánicos": la iniciativa legislativa autonómica y la legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, afirmando que "...la constitucionalización de dicha iniciativa implica el reconocimiento por parte del constituyente de que el diseño actual del Senado no permite a éste cumplir correctamente su función de Cámara de representación territorial" (en "El principio... *op. cit.*, pp. 99-100); mientras que BALAGUER CALLEJÓN, F. tacha la iniciativa regional como la más deficitaria de las formas de participación existentes (en *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, 1992, p. 144).

referirnos a una figura que guarda alguna proximidad con la iniciativa legislativa regional, a la designación de senadores por parte de las Comunidades Autónomas, o para decirlo de la manera más adecuada a nuestros fines, a la participación de estos senadores “autonómicos” en el proceso de elaboración de la ley estatal (artículo 69.5 CE)<sup>46</sup>.

Qué duda cabe que el Senado, como Cámara de representación territorial, debería ser el punto de encuentro de las Comunidades Autónomas con el Estado y, por lo tanto, el lugar donde trazar las más importantes líneas de cooperación. Sin embargo, ni por su composición, ni por su estructura interna, ni por sus funciones, ni por su posición respecto del Congreso en nuestro sistema bicameral, puede considerarse esta Cámara como el medio adecuado para la expresión de los intereses propios de las Comunidades Autónomas.

Así lo prueba, en primer lugar, la escasa e ineficiente actividad que se ha llevado a cabo en la Comisión General de Comunidades Autónomas creada por la reforma del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994<sup>47</sup>.

Y así lo vuelve a probar, precisamente, la insuficiencia de la vía de participación que supone la designación de los denominados senadores “autonómicos” para la defensa y satisfacción de los intereses de las

---

<sup>46</sup> Acerca del Senado como cauce de participación de las Comunidades Autónomas en la función legislativa estatal *vid.*, GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Senado, Estado autonómico y colaboración legislativa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Madrid, 2006, pp. 235-243.

<sup>47</sup> Pues si bien el artículo 56.h) RS le atribuye la función general de “...*promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro*”, no es menos cierto que los mecanismos que el resto de apartados de este mismo precepto pone a su disposición –entre ellos el recogido en el apartado s): “...*ejercer la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de ley*”- son de limitadísimo alcance, quedando prácticamente reducidos a la posibilidad de informar y ser informada de aquellas actividades parlamentarias con participación autonómica.

Comunidades Autónomas en la legislación estatal, tanto por la escasa funcionalidad que la Constitución otorga a la participación del Senado en el procedimiento de elaboración de las leyes (deducible de los artículos 89.2 y 90 CE) como por la escasa representación numérica de las Comunidades Autónomas en el total de la Cámara<sup>48</sup>. De ahí el actual debate doctrinal y político sobre una eventual reforma de esta Cámara y su repercusión en el modelo de Estado<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Por ejemplo, en la X Legislatura sólo 57 de los 265 senadores han sido elegidos por los Parlamentos regionales.

<sup>49</sup> *Vid.*, al respecto, las propuestas de GARRORENA MORALES, A.: “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995, pp. 7-49; TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional de Senado”, en *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994; PUNSET BLANCO, R.: “Razón e identidad del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 27-41; AJA FERNÁNDEZ, E.: *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; ALBERTÍ ROVIRA, E. y RUIZ RUIZ, J.J.: *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005; ALONSO DE ANTONIO, J.A.: “Algunas propuestas para la reforma del Senado”, en *Foro Nueva Época*, núm. 2, 2005, pp.359-407; BLANCO VALDÉS, R.L.: “La reforma del Senado”, en *Claves de Razón Práctica*, núm. 151, 2005, pp. 41-47; ÁLVAREZ JUNCO, J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.): *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del Informe y debates académicos*, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 709-929; RIPOLLÉS SERRANO, R.M.: “La reforma del Senado (Senado y Estado Autonómico 1978-2004)”, en G. Mayol (dir.), *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Cortes Valencianas -Fundación Profesor “Manuel Broseta”, Valencia, 2007, pp. 65-122; y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en J.J. Solozábal Echevarría (coord.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Secretaría General del Senado, 2008, pp. 23-58.

Por Acuerdo del Pleno del Senado de 22 de febrero de 2012 se creó la *Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado*, que, en su reunión de 13 de abril de 2015, aprobó un borrador de conclusiones provisionales dirigidas a mejorar la participación de la Cámara Alta en el ejercicio de las funciones parlamentarias, pero a este borrador nos referiremos más ampliamente en el capítulo octavo.

En estas condiciones, pues, permanece la evidencia de que, con todas las deficiencias que indicamos, la iniciativa legislativa que la Constitución atribuye a las Asambleas autonómicas constituye un mecanismo de integración política Comunidades Autónomas-Estado cuya importancia e interés no debería ser desatendido. De hecho, esta función de integración es su principal naturaleza. Y a desbrozarla tienden las páginas que siguen.



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **EL CONTEXTO HISTÓRICO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL EN EL DEBATE CONSTITUYENTE**

#### **I. La iniciativa legislativa regional en la tradición española, una ausencia justificada.**

La organización territorial del poder político en la Historia de España respondió, desde su nacimiento con la Constitución de Cádiz de 1812 hasta el Proyecto constitucional de la I República de 1873, a un modelo unitario centralizado que, como tal, hacía inviable -e innecesaria- cualquier forma de cooperación interterritorial. Las divisiones del territorio, principalmente en municipios y provincias, tuvieron en nuestro constitucionalismo un carácter marcadamente centralista y en ningún caso adoptaron los textos constitucionales del siglo XIX<sup>50</sup> un modelo territorial políticamente descentralizado que permitiese alguna forma de

---

<sup>50</sup> *Vid.*, por todos, FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986; y DE ESTEBAN, J.: *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

cooperación horizontal o vertical.

Tan sólo durante las dos breves experiencias republicanas de nuestro país, la de 1873 y la de 1931, se intentó una reorganización territorial diferente a la del Estado unitario centralizado. Sin embargo, a pesar de que ambos modelos de Estado compuesto presentan características distintas, tanto por el marco político en el que se desarrollaron como, principalmente, por el diferente modelo de organización territorial e institucional que diseñaron los textos constitucionales de esos años, en los dos es flagrante la ausencia de cauces efectivos de participación de los Estados miembros o de las regiones autónomas, respectivamente, en la formación de la voluntad federal o estatal. Veamos brevemente el desarrollo de ambas experiencias.

Es bien conocido que una de las principales motivaciones de la revolución de septiembre de 1868 fue la lucha por la descentralización<sup>51</sup>. Tras la elección de las Cortes constituyentes en mayo de 1873 nuestro sistema constitucional dio el verdadero giro descentralizador<sup>52</sup> ya que la primera decisión que adoptaron las Cortes fue la de determinar el modelo territorial de la República por medio de una proposición de ley, de artículo único, que establecía que *“la forma de Gobierno de la Nación española es la República democrática federal”*. Partiendo de este principio federal, se estableció un nuevo mapa territorial sobre la base de Estados federados vinculados entre sí por medio de relaciones federativas, sin que ello supusiese una

---

<sup>51</sup> Prueba evidente de ello es el propio Manifiesto del Gobierno Provisional de 25 de octubre de 1868, que, en uno de sus pasajes, afirmaba: *“Así podrá avanzar España con planta resuelta, porque tampoco pesará ya sobre ella la red de la centralización administrativa, asfixiadora, que ha sido el instrumento artificioso de que se han valido para confundirla y extenuarla, la corrupción y la tiranía”*.

<sup>52</sup> Aunque hubo avances previos en materia de descentralización administrativa en la Ley para el Gobierno Económico y Político de las Provincias de la Península, Islas y Posiciones Adyacentes, de 2 de marzo de 1823, la Constitución de 1869 (artículos 37 y 99) o la Ley provincial de 29 de agosto de 1881, en ninguno de estos casos podemos hablar de descentralización política en sentido estricto.



abolición de la división provincial ya consolidada<sup>53</sup>. Si bien las Constituciones de esos Estados miembros no llegaron a aprobarse en ningún caso, el Proyecto Constitucional de 1873 (Título XIII “De los Estados”) dibujaba ya un marco orientativo de las competencias asumibles por dichas Constituciones estatales y los principios informadores de las eventuales relaciones entre tales Estados.

No obstante, como ya hemos apuntado, el Proyecto de 1873 no acogió ningún mecanismo de participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad federal, puesto que no incluyó a los mismos entre los sujetos (Congreso y Poder ejecutivo) con capacidad de iniciativa legislativa ante las Cortes<sup>54</sup>, y configuró un Senado carente de las funciones y medios propios de la Cámara de representación territorial de un Estado federal: en el procedimiento legislativo su posición era muy secundaria respecto del Congreso –carecía, hemos visto, incluso de capacidad de iniciativa legislativa-, y en materia de organización territorial no se le asignó ningún tipo de función específica, con lo cual, es dudoso que hubiera podido tenerla en materia de cooperación interterritorial, cuestión que no deja de ser

---

<sup>53</sup> La distribución establecida por el artículo 1 del Proyecto es extraordinariamente similar a la hoy vigente, pues se distinguían los Estados federados de Andalucía Alta, Andalucía Baja, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla La Nueva, Castilla La Vieja, Cataluña, Cuba, Extremadura, Galicia, Murcia, Navarra, Puerto Rico, Valencia y Regiones Vascongadas.

<sup>54</sup> Siguiendo la clasificación de DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.J., podemos distinguir cuatro modalidades de iniciativa legislativa en nuestro Derecho constitucional: (i) la primera, propia de la Constitución de 1812, donde la iniciativa se atribuye a cada miembro individual de las Cortes Generales, disfrutando el Monarca de una competencia residual; (ii) la segunda, característica de textos constitucionales conservadores como el Estatuto Real de 1834, donde la iniciativa legislativa se encomienda con exclusividad al Rey; (iii) la tercera, propia de las Constituciones de 1837, 1845, 1869 y 1876, donde es ejercida simultáneamente por el Rey con cada uno de los Cuerpos Colegisladores; (iv) y la establecida en la Constitución de 1931, que la asignaba al Gobierno y a las Cortes, e introducía también por primera vez la iniciativa legislativa popular (en *Tratado de Derecho Constitucional*, vol. III, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2000, p. 554).

Sobre el régimen de iniciativa legislativa a lo largo de nuestra Historia constitucional, *vid.*, por todos, JIMENEZ DE CISNEROS, FJ: “El derecho... *op. cit.*, pp. 34-37.

sorprendente dada la importante influencia del modelo federal americano en el constituyente de la I República española.

La Constitución de 1931 tuvo como objetivo principal dar solución al emergente problema nacionalista de los llamados territorios históricos<sup>55</sup>, fundamentalmente la cuestión catalana, más candente en ese momento tras haber autoproclamado Macià un Estado republicano propio en Cataluña el 4 de abril de 1931. La opción federal fue rechazada, de forma expresa, durante el debate constituyente, con el aplauso de la doctrina más autorizada del momento<sup>56</sup>, y se recurrió a la novedosa fórmula “Estado integral” (artículo 1), a medio camino entre el modelo unitario y el federal y basada en el principio dispositivo de distribución territorial (artículo 8), según el cual cada territorio podía quedar en la situación que considerase más adecuada a sus circunstancias<sup>57</sup>.

Para ello, se previó la posibilidad de que aquellas “*provincias limítrofes con*

---

<sup>55</sup> Los constituyentes de 1931, a diferencia de sus predecesores, no tienen el federalismo clásico como modelo de referencia. No es, en este caso, la Constitución americana si no la de Weimar la que inspira la solución dada por el constituyente de 1931 al problema territorial español. Vid., CASCAJO CASTRO, J.L.: “Kelsen y la Constitución española de 1931”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, 1978, pp. 243-255.

<sup>56</sup> Verbigracia, PÉREZ SERRANO, N. declaró que “...los riesgos que hubiera representado el principio de la posible federación de regiones son harto notorios para que sea preciso razonarlos” (*La Constitución española de 1931*, Editorial Revista de Derecho Público, Madrid, 1932, p. 95); y el propio Presidente de la Comisión Constitucional, Jiménez de Asúa, se expresó en los siguientes términos durante el discurso de presentación del proyecto ante el pleno de las Cortes: “Deliberadamente no hemos querido declarar en nuestra Carta Constitucional que España es una República federal; no lo hemos querido declarar porque hoy, tanto el unitarismo como el federalismo están en franca crisis teórica y práctica.... La autonomía va haciendo que, en vez de tratarse de una Constitución federal, se trate de...un Estado integral”, (citado en PÉREZ AYALA, A.: “Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el Constitucionalismo republicano”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, Madrid, 2000, p. 205).

<sup>57</sup> Vid., GARRORENA MORALES, A.: *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 2ª Ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, p. 163.

*características culturales, históricas y económicas comunes*” que lo solicitaren, pudieran constituirse en regiones autónomas con competencias legislativas y ejecutivas (artículo 11). De igual modo, se admitía que las provincias que lo solicitaren continuaran en el régimen común, así como que las provincias parte de una región autónoma pudieran posteriormente desvincularse de la misma (artículo 22). Así pues, la Constitución creó un modelo regional en el que no se determinaban cuántas ni cuáles serían las regiones autónomas, ni tampoco el contenido ni las formas del régimen de autonomía, limitándose a establecer el marco constitucional dentro del cual cada región debía aprobar su Estatuto de Autonomía.

De este modo, tras el Pacto de San Sebastián, e incluso antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1931, comenzaron a redactarse los primeros Estatutos de Autonomía: el catalán fue aprobado por Ley de Cortes de 15 de septiembre de 1932, aunque la autonomía catalana fue suspendida entre octubre de 1934 y febrero de 1936; el vasco se aprobó el 6 de octubre de 1936, en plena Guerra Civil, y no logró el respaldo de Álava (adherida al alzamiento militar) ni de Guipúzcoa (ya ocupada por las tropas de Franco), por lo que sólo tuvo cierta vigencia testimonial en Vizcaya; y el gallego fue plebiscitado favorablemente en junio de 1936, sin que llegara a ser discutido en Cortes<sup>58</sup>.

En cualquier caso, y por lo que a nuestro tema interesa, al igual que ocurriera con el Proyecto de Constitución republicana de 1873, la Constitución de 1931 no acogió vías de participación de las regiones en la toma de decisiones

---

<sup>58</sup> En los demás territorios no hubo más que algunos proyectos no definitivos que no vieron la luz (verbigracia, los proyectos de la Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla la Vieja y León, Canarias, Baleares, Asturias, Extremadura, Región Manchega o el Proyecto de Estatuto de la Región Levantina), por lo que, en realidad el Estado regional diseñado por la Constitución de 1931 no llegó a tener vida práctica, resultando muy difícil señalar cuáles, de haberlas, habrían sido las relaciones entre estos entes y en qué términos se habrían desarrollado. *Vid.*, los respectivos textos en SANTAMARÍA PASTOR, J.A., ORDUÑA REBOLLO E. y MARTÍN ARTAJO R.: *Documentos para la Historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

estatales, al prescindir en su marco institucional de una Cámara de representación territorial y no reconocer a la iniciativa legislativa regional ante las Cortes<sup>59</sup>.

En definitiva, cabe concluir, al cabo de este recorrido, que las dos primeras ocasiones en las que hubiera podido tener acogida la figura que analizamos –la iniciativa legislativa de los territorios federados o autónomos – dicha recepción no se produjo.

## **II. Antecedentes de la iniciativa legislativa autonómica.**

### **2.1. El artículo 92.3 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, antecedente inmediato de la vía ante el Congreso.**

Es comúnmente admitido que el artículo 92.3 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados de 13 de octubre de 1977 constituye el antecedente inmediato –al menos de la facultad de iniciativa ante el Congreso- del artículo 87.2 CE. Su tenor literal era el siguiente: *“También podrán enviar proposiciones de ley al Congreso los entes autonómicos que lo tengan reconocido por ley, por medio de sus representantes, y en la forma que fijen los respectivos Estatutos”*. Resulta insólito que, apenas iniciada la transición democrática y antes de la apertura del propio proceso constituyente, este reglamento provisional<sup>60</sup> reconociera ya la

---

<sup>59</sup> La Constitución de 1931 reconoció por primera vez en España la iniciativa legislativa popular. En efecto, el pueblo tenía la facultad de *“...presentar a las Cortes una proposición de ley siempre que lo pida, por lo menos, el 15% de los electores”* (artículo 66, pfo. 3º). Asimismo, el pueblo podía atraer a su decisión, mediante referéndum, las leyes votadas por las Cortes (si así lo solicitaba el 15% de los electores y siempre que no se tratara de la Constitución, las leyes complementarias de la misma), las de ratificación de Convenios internacionales, los Estatutos regionales o las leyes tributarias (artículo 66, pfos. 1º y 2º). El ejercicio de ambos recursos (iniciativa popular y referéndum abrogativo) precisaban, no obstante, de una ley especial (artículo 66, pfo. 4º).

<sup>60</sup> No así el Reglamento provisional del Senado de 14 de octubre de 1977, que no incluyó la posibilidad de que los entes autonómicos enviaran proposiciones de ley al Senado.

capacidad de iniciativa legislativa ante el Congreso – condicionada, eso sí, a la efectiva asunción de tal facultad mediante ley- a unos entes cuyo proceso de constitución apenas había comenzado<sup>61</sup>, máxime cuando la oposición inicial a la introducción de una novedad de tal calibre en nuestro ordenamiento no se basó, como vamos a ver a continuación, en razones de fondo, sino en la circunstancia bien cierta de que los entes autonómicos “son organismos todavía inexistentes y cuyas competencias están por determinar por la Constitución”<sup>62</sup>.

En efecto, en el proyecto de Reglamento provisional elaborado por la Ponencia constituida al efecto<sup>63</sup> no se incluyó la posibilidad de que los entes autonómicos enviaran proposiciones de ley al Congreso al haber sido rechazada una enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Comunista (la número 12) que proponía que “...también puedan enviar proposiciones de ley al Congreso los entes autonómicos de nacionalidades y regiones”. Y ello a pesar de la defensa que hicieron de ella, en el debate sobre la misma que tuvo lugar en la Comisión de Reglamento del Congreso, tanto el señor Camacho Zancada (del Grupo Parlamentario Comunista), que declaró que “...dadas las características y condiciones en que nos desenvolvemos en este momento dentro del ámbito de las nacionalidades y regiones españolas, debe haber una posibilidad de inmiscuirse, desde estas entidades, dentro de la problemática y en el marco de nuestras actividades parlamentarias, con formas específicas y reservadas concretamente para dichas regiones y nacionalidades”; como el señor Arana Pelegrí (del Grupo Parlamentario de las Minorías Catalana y Vasca), quien propuso dar al artículo 92.3 la siguiente redacción: “También podrán enviar proposiciones de ley al Congreso los futuros entes autonómicos de nacionalidades y regiones que puedan reconocerse oficialmente por medio de sus representantes”.

---

<sup>61</sup> De hecho, en ese momento sólo existía un ente preautonómico, la Generalidad de Cataluña, que había sido restablecida provisionalmente tan sólo 15 días antes de la aprobación del Reglamento.

<sup>62</sup> *Vid.*, Informe de la Ponencia, (sf.), en el Portal Web del Congreso de los Diputados: [http:// www.congreso.es](http://www.congreso.es).

<sup>63</sup> BOC núm. 6, de 13 de agosto de 1977.

Por el contrario, el resto de intervinientes, a pesar de comulgar con el espíritu de la enmienda, no veían conveniente reconocer con carácter general la facultad de iniciativa legislativa en el ámbito estatal a unos entes todavía sin determinar. En este sentido se pronunciaron, por parte del Grupo Parlamentario Socialista, el señor Gómez Llorente, quien declaró que "...dado que todavía no están configurados cuáles son estos entes autonómicos, estaríamos estableciendo un precepto que no sabríamos exactamente quién iba a ser el que pudiera hacer uso de él, al menos en un futuro a corto plazo, inmediato y previsible. Y posiblemente con la mejor intención e impulsado por esa filosofía que en común en este punto tenemos, podríamos abrir quizá una serie de conflictos, puesto que hay una serie de nacionalidades y regiones que tienen en un estado muchísimo más embrionario, pero digno del máximo respeto, estos entes autonómicos"; y el señor Peces-Barba, que manifestó que "...esta enmienda es una enmienda perfectamente aceptable en el momento procesal oportuno, y ese momento no puede ser el actual, sino el que, después de aprobada la Constitución, lo que aquí se dice tenga una realidad, porque en este momento aprobaríamos algo que no tiene realidad en el ordenamiento jurídico español".

Y, en nombre del Grupo de Unión de Centro Democrático, la señora Becerril Bustamante, que alegó que "...el incorporar esta enmienda y el hacer viable que entes autonómicos puedan enviar proposiciones de ley al Congreso, supondría dar en este momento prioridad a unas regiones o nacionalidades con respecto a otras regiones o nacionalidades cuyos entes autonómicos –como ha señalado bien la Ponencia- no están tan desarrollados como en otros puntos de la geografía española"; y el portavoz de dicho grupo parlamentario, el señor Pérez-Llorca y Rodrigo, el cual afirmó que "...sería absurdo en este momento configurar esta facultad en blanco a favor de unas entidades que no han nacido. Será en el momento del nacimiento de esas entidades y a través de la norma que cree las entidades, como se habrá de dar la peculiaridad de su régimen jurídico, incluida la capacidad de iniciativa legislativa a estos entes autonómicos"<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> *Vid.*, DS, núm. 12, de 22 septiembre de 1977, pp. 433-438, en el Portal Web del

Finalmente, no obstante la resistencia que prueban las intervenciones arriba citadas, el problema se solventó y la figura acabó pasando por primera vez a nuestro derecho positivo en virtud de una enmienda *in voce* del señor Solé Barberá (del Grupo Parlamentario Socialista de Cataluña), que introdujo la necesidad de una *interpositio legis* para la efectiva asunción de la potestad<sup>65</sup>.

Ello nos obliga, a hacer algunas breves consideraciones acerca de la instauración de los regímenes provisionales de autonomía, entre cuyas atribuciones podemos encontrar un antecedente de la facultad atribuida por el artículo 87.2 CE a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno (en aquellos regímenes preautonómicos todavía no del Congreso de los Diputados, según vamos a ver) la adopción de un proyecto de ley.

## **2.2. Un posible antecedente parcial de la vía ante el Gobierno en los regímenes preautonómicos.**

Es conocido que uno de los principales objetivos de la Transición fue el de lograr la integración voluntaria y armónica de Cataluña y del País Vasco en el nuevo Estado constitucional. Y es que desde el mismo inicio del proceso democratizador pudo constatarse que el éxito del mismo dependería, en no escasa medida, de su aceptación por parte de las fuerzas políticas que manifestaban una clara voluntad de autogobierno para sus comunidades respectivas. Al mismo tiempo, durante aquellos años era palpable un deseo ampliamente compartido – sobre todo por la nueva clase política democrática emergente- de acometer la transformación del Estado unitario y centralista heredado del régimen franquista en uno más moderno, eficaz y descentralizado<sup>66</sup>.

---

Congreso de los Diputados: [http:// www.congreso.es](http://www.congreso.es).

<sup>65</sup> Enmienda que fue aprobada por 29 votos a favor y sólo 2 en contra emitidos por los representantes del Grupo Parlamentario de Alianza Popular.

<sup>66</sup> Esta idea y necesidad de cambio, consideradas de forma global, se encontraban tan arraigadas en la doctrina, y también en los políticos de los primeros años del



En ese contexto, el Gobierno de Adolfo Suárez, aprovechando la Ley de Bases del Régimen Local aprobada por las Cortes orgánicas en 1975 -todavía en vida de Franco- que contemplaba la creación de entidades de ámbito territorial distinto al de la provincia, restableció provisionalmente la Generalidad de Cataluña mediante Real Decreto ley 41/1977, de 29 de septiembre y, entre enero y octubre de 1978, aprobó –también mediante reales decretos leyes<sup>67</sup> - los regímenes preautonómicos del País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, País Valenciano, Andalucía, Baleares, Extremadura, Castilla y León, Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha<sup>68</sup>. Sólo Cantabria, Madrid y La Rioja no gozaron de este régimen.

Si con la puesta en marcha de los regímenes provisionales de autonomía<sup>69</sup>

---

advenimiento democrático que, como dice MUÑOZ MACHADO, S., "...la aplicación de las fórmulas descentralizadoras se vino haciendo sin apenas motivación formal, por estimarlas un valor entendido, pese a la falta de tradición en este punto tenemos en España" (en "La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981, p. 140). FUNES MARTÍNEZ, M., por su parte, dice que "...con la idea regionalizar España no se ha tratado solamente de calmar o satisfacer aspiraciones autonómicas de dichos territorios, sino que se ha intentado igualmente transformar en todo el país la Administración burocrático-centralizada que veníamos padeciendo en progresivo aumento desde hace dos siglos, sobre todo en los últimos años, en otra más abierta" (en *Las preautonomías regionales en España*, Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia, 1984, p. 16).

<sup>67</sup> La utilización del real decreto ley, en ausencia de legalidad aplicable, tuvo que apoyarse en la Ley de Cortes de 1942, que permitía por "razones de urgencia" (artículo 13) regular, mediante aquel tipo de norma, las materias en las que era competente el Pleno de las Cortes o las Comisiones. Parte de la doctrina ha criticado esta fórmula, arguyendo que, dada la importancia y alcance de la organización que se creaba, las normas aprobadas debieron tener rango de Ley. *Vid.*, FUNES MARTÍNEZ, M.: *Las preautonomías... op. cit.*, p. 19.

<sup>68</sup> Reales Decretos Leyes 1/1978, de 4 de enero (País Vasco); 7/1978, de 16 de marzo (Galicia); 8/1978, de 17 de marzo (Aragón); 9/1978, de 17 de marzo (Canarias); 10/1978, de 17 de marzo (País Valenciano); 11/1978, de 27 de abril (Andalucía); 18/1978, de 13 de junio (Baleares); 19/1978, de 13 de junio (Extremadura); 20/1978, de 13 de junio (Castilla y León); 29/1978, de 27 de septiembre (Asturias); 30/1978, de 27 de septiembre (Murcia); y 32/1978, de 31 de octubre (Castilla-La Mancha).

<sup>69</sup> Las *preautonomías* han sido estudiadas desde diferentes puntos de vista por



de Cataluña y País vasco se trató de resolver temporalmente los problemas autonómicos que con tanta premura plantearon algunas fuerzas políticas regionales -en especial Cataluña-, por su ansiedad en lograr el reconocimiento de sus instituciones tradicionales<sup>70</sup>, más controvertidos fueron la idoneidad y el propósito perseguido con la proliferación de tales entes preautonómico: Algunos autores -y no pocos actores políticos- han sostenido después que la misma se fomentó desde el Gobierno con el propósito evidente pero inconfesable de diluir la autonomía que se acababa de conceder a Cataluña y al País Vaso, sin tener suficientemente en cuenta las consecuencias que podrían derivarse a medio y largo plazo. Otros han señalado, en cambio, que ello respondió, en alguna medida, a la necesidad de institucionalizar a las Asambleas de parlamentarios surgidas como por arte de magia tras las primeras elecciones democráticas, fenómeno que desconcertó profundamente al ejecutivo. Y en alguna ocasión se ha destacado que la generalización del régimen provisional de autonomía tuvo como propósito crear un hecho consumado que se impusiera a las propias opciones abiertas por el constituyente.

---

multitud de obras. Valgan por todas, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., COSCULLUELA MONTANER L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978; ÁLVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980; MUÑOZ MACHADO, S.: "La experiencia... *op. cit.*"; LINZ, J.J.: "La crisis de un Estado unitario, nacionalismo periférico y regionalismo", en *La España de las Autonomías*, vol. II, Madrid, 1981; FUNES MARTÍNEZ, M.: *Las preautonomías... op. cit.*; AJA FERNÁNDEZ, E.: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed. Alianza Editorial, Madrid, 2003; POWEL, C.: "Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español", en F. García de Cortázar (coord.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2.001.

<sup>70</sup> JULIÁ DÍAZ, S. afirma que lo que estaba en juego en este proceso era "...si la organización final del Estado quedaría bajo la lógica federal o si las autonomías catalana y vasca -y tal vez la gallega- serían las únicas aceptadas por la Constitución" (en "Sociedad y Política", en M. Tuñón de Lara (dir.), *Historia de España X, Transición y Democracia, 1973-1985*, Editorial Labor, Barcelona, 1993, pp. 100-101).

En cualquier caso, es innegable que, en la práctica, el proceso preautonómico prejuzgó en buena medida el resultado del debate constitucional, y a finales de 1978 resultaba casi impensable que alguna de las catorce preautonomías ya existentes pudiese renunciar al autogobierno después de aprobada la Constitución, lo que tampoco ha estado exento de crítica<sup>71</sup>.

Desde la concreta perspectiva que a nosotros nos interesa, podemos distinguir dos fases en el desarrollo del sistema preautonómico. En la primera, el real decreto-ley correspondiente institucionalizaba a la entidad regional y regulaba sus órganos de gobierno y administración. En una segunda fase, y a través de trabajos realizados por Comisiones Mixtas, se llevó a cabo el proceso de transferencias de los servicios de la Administración del Estado y de las Diputaciones a las entidades preautonómicas.

Como es lógico, de ambas fases aquí nos importa la primera dado que la atribución de cualquier facultad de impulso legislativo a los entes preautonómicos venía a depender de cuál fuera el esquema institucional adoptado por y para ellos.

A la vista de tal esquema es obvio que los entes preautonómicos no gozaron de autonomía política al no ostentar aquellos órganos potestad legislativa; eran, por lo tanto, entidades administrativas que el Estado, además, podía disolver, y cuyos actos y acuerdos podían ser suspendidos por el Gobierno, como si de una Corporación local del “antiguo régimen” se tratase, además de ser susceptibles de recursos en la vía contencioso-administrativa. El fin de las “Preautonomías” fue, de una parte, intervenir en todo lo que atañe al gobierno del territorio sobre el que las mismas se establecieron a través de los órganos de gobierno que se creaban; y, de otro lado, realizar la gestión de las funciones y servicios que le transfirieran la Administración del Estado y las Diputaciones provinciales, así como resolver sobre materias cuyas competencias se les traspasase, que es donde se encuentra de

---

<sup>71</sup> Esta idea dar prioridad a la Constitución en la tarea la reconstrucción política de España ya fue defendida por GIL ROBLES Y QUIÑONES, J.M. en *Se siguió un mal camino*, artículo publicado en el diario El País (26-1-1978).

hecho el contenido auténtico de los cometidos preautonómicos. El resto de atribuciones reconocidas a los entes preautonómicos, tales como coordinar a las Corporaciones provinciales o solicitar al Gobierno cuantas medidas afectasen a los intereses regionales, eran funciones hasta cierto punto instrumentales y complementarias de las anteriores. Y precisamente en esta última atribución -la posibilidad de solicitar del Gobierno cuantas medidas afectasen a los intereses regionales- es donde podemos encontrar el antecedente que estamos buscando de la facultad que el artículo 87.2 de la actual Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley.

En efecto, los catorce reales decretos leyes aprobatorios de los regímenes preautonómicos incluyeron entre las atribuciones de los respectivos órganos de gobierno y administración<sup>72</sup> la de proponer al Gobierno cuantas medidas afectaren a los intereses regionales<sup>73</sup>, atribución genérica que no excluía la posibilidad de que

---

<sup>72</sup> La Generalidad de Cataluña, el Consejo General del País Vasco, la Junta de Galicia, la Diputación General de Aragón, la Junta de Canarias, el Consejo del País Valenciano, la Junta de Andalucía, los Consejos Insulares y el Consejo Interinsular en Baleares, la Junta Regional de Extremadura, el Consejo General de Castilla y León, el Consejo Regional de Asturias, el Consejo Regional de Murcia y la Junta de Comunidades de Castilla y La-Mancha.

<sup>73</sup> Vid., artículo 6 RD-L 41/1977, de 29 de septiembre, sobre el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña: "...Asimismo, la Generalidad podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Cataluña"; artículo 7 RD-L 1/1978, de 4 de enero, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el País Vasco: "Asimismo [el Consejo General del País Vasco] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses del País Vasco; artículo 7 e) RD-L 7/1978, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Galicia: "Asimismo [la Junta de Galicia] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Galicia"; artículo 8 d) RD-L 8/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Aragón: "Asimismo, [la Diputación General de Aragón] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de Aragón"; artículo 7 RD-L 9/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Canarias: "Asimismo [la Junta de Canarias] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses del Archipiélago Canario"; artículo 8 d) RD-L 10/1978, de 17 de marzo, por el que se aprueba el régimen

dichos órganos -no obstante carecer de potestad legislativa, o precisamente por ello- pudieran enviar al Gobierno propuestas legislativas como medio para impulsar la iniciativa legislativa de éste ante las Cortes Generales. Eso sí, dos aspectos obligan a precisar el alcance de tales regímenes preautonómicos como antecedente del artículo 87.2 CE:

a) Por un lado, esos catorce reales decretos exigieron que las medidas a solicitar del Gobierno debían afectar necesariamente a los “intereses regionales”, mientras que la opción aquí estudiada –como veremos en el capítulo quinto de esta tesis- no se encuentra sometida a ningún tipo de restricción material.

b) Y, por otro, que ninguno aquellos reales decretos contempló –como sí

---

preautonómico para el País Valenciano: “*Asimismo [el Consejo del País Valenciano] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales del País Valenciano*”; artículo 8 d) RD-L 11/1978, de 27 de abril, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Andalucía: “*Asimismo [la Junta de Andalucía] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de Andalucía*”; artículo 7 c) RD-L 18/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para el Archipiélago Balear: “*Asimismo [los Consejos Insulares] podrán proponer al Consejo Interinsular en su caso para su elevación al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de sus respectivos territorios*”; artículo 8 e) RD-L 19/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Extremadura: “*Corresponden a la Junta Regional de Extremadura las siguientes competencias: {...} Proponer al Gobierno cuantas medidas afecten al interés general de Extremadura*”; artículo 6 d) RD-L 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Castilla y León: “*d) Asimismo, [el Consejo General de Castilla y León] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de Castilla y León*”; artículo 5 d) RD-L 29/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Asturias: “*d) Asimismo, el Consejo Regional de Asturias podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de Asturias*”; artículo 5 d) RD-L 30/1978, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el régimen preautonómico para Murcia: “*Asimismo, el Consejo Regional podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Murcia*”; y artículo 7 d) RD-L 32/1978, de 31 de octubre, sobre régimen preautonómico de la región castellano-manchega: “*Asimismo [la Junta de Comunidades] podrá proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses generales de la Región*”.

hará después el precepto constitucional- la posibilidad de que el ente preautonómico correspondiente pudiera ejercer su impulso legislativo directamente ante el Congreso de los Diputados. En todos ellos la mediación del Gobierno de la Nación se impuso, lo cual comportó unas consecuencias obvias que pueden consignarse aquí. La primera de ellas, que este antecedente es tan sólo un antecedente parcial; el proceso autonómico está todavía en sus inicios y el legislador preautonómico no parece tener aún muy claro que los entes territoriales puedan conectarse de forma directa con la representación elegida de toda la Nación. Y la segunda, que va de suyo que el sistema así diseñado no contempla la posibilidad de que el ente autonómico pueda delegar a nadie ante el órgano estatal al que insta para que defienda su pretensión.

Para concluir, es evidente que la fórmula elegida –solicitar del Gobierno- adolece de todas las debilidades que después ha mostrado dicha vía tras su adopción por la Constitución de 1978 y a las que nos referiremos mejor en el capítulo noveno de esta tesis.

### **III. La configuración del artículo 87.2 CE en el debate constituyente. Su aparición en nuestro ordenamiento jurídico.**

Durante el proceso constituyente el reconocimiento de la potestad de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante las Cortes Generales no fue una cuestión especialmente controvertida, aunque despertó, eso sí, el recelo de algunas fuerzas políticas que vieron en tal reconocimiento una desaconsejable equiparación de las Asambleas autonómicas con el Congreso y el Senado y, en alguna ocasión, una merma del principio de unidad. Tal reconocimiento y, en general, toda la gradación, de mayor a menor, que informa la atribución de la potestad de iniciativa legislativa por el artículo 87 CE es deudora del peso que en nuestros constituyentes tuvo el recuerdo de nuestro pasado histórico más inmediato y su tradición constitucional correspondiente, y así lo demuestra el hecho de que, a pesar de la innovación tan trascendental que supone la nueva organización territorial del Estado que se establece en la Constitución, en el debate constituyente

la atribución de tal potestad a las Comunidades Autónomas respondiera a un cierto principio de compensación entre el Senado y las Asambleas Autónomas, cuando lo lógico habría sido que tal modalidad de participación de las Asambleas autonómicas en el proceso de formación de la voluntad del Estado se entendiera como una exigencia del principio de integración<sup>74</sup>.

La redacción originaria del actual artículo 87.2 CE se recogía ya en el artículo 80.3 del Informe de la Ponencia que, constituida en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados<sup>75</sup>, recibió el encargo de redactar el Anteproyecto de la Constitución. En efecto, fue en su reunión de 5 de octubre de 1977<sup>76</sup> cuando la Ponencia abordó la regulación de la materia correspondiente a la elaboración de las leyes, aprobando, con el número 80, un artículo dedicado a la facultad de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, cuyo apartado tercero reconocía la facultad de iniciativa legislativa regional en el ámbito estatal en similares condiciones que las previstas para el Senado<sup>77</sup> en el apartado segundo al señalar que: *“El mismo derecho podrá ejercerse también para las Asambleas representativas de las regiones autónomas y demás entes territoriales a las que se les reconoce por Ley. En ambos supuestos se actuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior”*<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Vid., HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, p. 260.

<sup>75</sup> En la sesión de 26 de julio de 1977 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una moción, redactada por todos los Grupos Parlamentarios y la Mesa, por la que se creaba una Comisión Constitucional encargada de la redacción de un proyecto de Constitución.

<sup>76</sup> La Ponencia celebró un total de 29 sesiones en los meses comprendidos entre agosto y diciembre de 1977, hasta terminar el texto del Anteproyecto de Constitución el 5 de enero de 1978. Por el carácter reservado de la Ponencia no existe versión oficial publicada del contenido de sus reuniones. Sin embargo, la Revista de las Cortes Generales, núm. 2, 1984, publicó las minutas y actas.

<sup>77</sup> Artículo 80.2: *“El Senado podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres senadores encargados de su defensa”*.

<sup>78</sup> Vid., Borrador del Anteproyecto de Constitución, cuyo texto puede verse en

El primer cambio en este texto inicial del Anteproyecto se produciría ya en el propio Informe de la Ponencia, el cual dio la siguiente redacción al artículo 80.3: *“El mismo derecho podrá ejercerse también para las Asambleas de los Territorios Autónomos. En tal supuesto se actuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior”*<sup>79</sup>. Es reseñable que sólo una de las 3.100 enmiendas presentadas al texto del Anteproyecto afectara a dicho artículo: la enmienda de supresión número 35 presentada por el señor de la Fuente (del Grupo Parlamentario de Alianza Popular), quien declaró que *“...me parece excesivo atribuir a las Asambleas territoriales la misma facultad que se atribuye al Gobierno y a las Cortes. Proponemos, por tanto, la supresión del punto tercero, y que cada territorio actúe a través de los Diputados y Senadores que le representen”*<sup>80</sup>.

De la defensa de tal enmienda en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso se encargó el señor Fraga Iribarne (también del Grupo Parlamentario de Alianza Popular), quien leyó un texto del mencionado diputado enmendante en el que se argumentaba que *“...la potestad de remitir proposiciones de ley a la Mesa del Congreso atribuida a las Asambleas autonómicas implicaría reconocer a las Comunidades Autónomas la titularidad parcial de la soberanía nacional ya que se ampliaría a todo el Estado su ámbito territorial de actuación y daría lugar a motivos de fricción con el Estado, en el supuesto de que las Cortes no aprobaran una proposición”*. Argumento éste que nos parece errático pues tal suposición equivale a confundir iniciativa legislativa y potestad legislativa, cosas completamente diferentes<sup>81</sup>. No cabe inferir del hecho de reconocer a determinados órganos o colectivos la facultad de iniciativa legislativa en el ámbito estatal, entendida como aquella fase del *iter* legislativo que desencadena

---

“Revista de las Cortes Generales”, núm. 2, 1984, p. 294, conforme a lo dicho en la nota anterior.

<sup>79</sup> *Vid.*, Informe de la Ponencia sobre el Anteproyecto de Constitución (BOC, núm. 44, de 5 de enero de 1978), p. 682.

<sup>80</sup> *Vid.*, Enmiendas al Anteproyecto de Constitución en el Congreso, (sf.), p. 32, en el Portal Web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.

<sup>81</sup> *Vid.*, PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982, p. 60.



el ejercicio de la función normativa del Estado, que todos ellos sean también copartícipes en la potestad legislativa.

Seguidamente, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso sobre el Anteproyecto de Constitución<sup>82</sup> modificó la numeración del artículo, que pasó a tener el número 81.3, e introdujo un pequeño cambio en la redacción del texto de la Ponencia destinado tan sólo a sustituir la expresión “*Territorios Autónomos*” por “*Comunidades Autónomas*”, numeración y redacción que el Pleno del Congreso aprobó sin modificaciones<sup>83</sup>.

Pero el cambio más importante se produciría, sin duda, en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, que modificó sustancialmente el texto del Congreso (salvo su apartado final) y refundió los apartados uno, dos y tres del mismo en dos. El Dictamen equipara la iniciativa del Senado a la del Congreso, recayendo en ambos casos la titularidad de la misma sobre las propias Cámaras en cuanto tales y no sobre los miembros que las integran, bien individualmente considerados, bien formando parte de los respectivos grupos parlamentarios<sup>84</sup>. Por consiguiente, el Senado ostenta ahora plena iniciativa legislativa, lo que, por otra parte, se consideraba como una consecuencia lógica de su condición colegisladora.

En este sentido el señor Villar Arregi (del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes) declaró en defensa de su enmienda a la totalidad del artículo 81 en el seno de la Comisión de Constitución que “...es absurdo que una proposición de ley de una Cámara con vocación legislativa nazca, como si se tratara de una elaboración, de un círculo estudioso que utilizara para la defensa del fruto de su labor ante la única Cámara auténticamente legislativa, a una parte de sus miembros”<sup>85</sup>. Y si insistimos en ello es porque este mismo senador

---

<sup>82</sup> BOCG, núm. 121, de 1 de julio de 1978.

<sup>83</sup> BOCG núm. 135, de 24 de julio de 1978.

<sup>84</sup> *Vid.*, Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado (BOC, núm. 49, de 5 de septiembre de 1978), p. 2.284.

<sup>85</sup> *Vid.*, Enmiendas al proyecto de Constitución en el Senado (sf.), p. 99, en el Portal Web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.



hizo extensivo el mismo argumento para fundamentar su oposición al reconocimiento en favor de las Asambleas de las Comunidades Autónomas de la facultad de remisión de proposiciones de ley a la Mesa del Congreso, afirmando que "...la posibilidad de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas soliciten al Gobierno la adopción de proyectos de ley es innecesaria porque el derecho de petición está reconocido en el título 1 a todas las personas", y proponiendo, en consecuencia, la siguiente redacción alternativa: "La iniciativa legislativa corresponde...a las asambleas de las comunidades autónomas mediante proposiciones que hayan sido previamente aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros".

Por su parte, el señor Gutiérrez Rubio (del Grupo Parlamentario Mixto) propuso regular la iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el apartado 2 del artículo 81, además de que la delegación ante el Congreso estuviera formada por tres senadores, que, según sus palabras, "...podían ser bien provinciales, de las provincias comprendidas dentro de la Comunidad Autónoma, o bien de los designados por las propias Asambleas de las Comunidades Autónomas en la forma que la propia Constitución establece"<sup>86</sup>.

Intentando mitigar las posiciones anteriores en un sentido que iba a resultar decisivo para la redacción final, el señor Ballarín Marcial (del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático), manifestó su discrepancia con el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independiente "...por atribuir en términos muy amplios la iniciativa legislativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, las cuales tienen facultad legislativa en sus respectivos territorios", y declaró que "...no se pueden situar a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el mismo plano que al Congreso y al Senado. Por eso el sistema de que puedan solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso proposiciones de ley nos parece más apropiado porque marca perfectamente la diferencia entre el Senado y esas Asambleas de las Comunidades Autónomas. La delegación puede ser de tres miembros de las Asambleas, no

---

<sup>86</sup> *Vid.*, DS del Senado, núm. 49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2.276-2.286.

necesariamente Senadores, como aquí ha sostenido alguien. Es más liberal, quizá más flexible, sostener que puedan ser tres miembros, cualesquiera que sean éstos”<sup>87</sup>.

En fin, la Comisión de Constitución del Senado rechazó tanto la enmienda de supresión presentada por el señor Carazo Hernández (del Grupo Parlamentario Mixto) - por veintitrés votos a favor y una abstención- como la citada del señor Villar Arregui -por once votos en contra y tres a favor, con cuatro abstenciones-, aprobando, en cambio, por unanimidad, la enmienda número 738 (del Grupo de Unión de Centro Democrático), que traslada la iniciativa autonómica al apartado segundo del artículo 81 con la redacción que, a la postre, será la definitiva: *“Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”*.

A partir de aquí, este artículo sólo sufriría dos pequeños cambios de numeración. El primero en las "Modificaciones al Texto del Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados", aprobadas por el Pleno del Senado<sup>88</sup>, donde la iniciativa legislativa regional pasó a regularse en el artículo 86.2. Y el segundo en el Dictamen de la Comisión mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución<sup>89</sup>, que dio al artículo 87 su redacción final refrendando la modificación introducida por el Senado en los apartados 1 y 2 y dando al artículo la numeración que hoy ostenta.

---

<sup>87</sup> En opinión de HERRERO LERA, M., la afirmación del señor Ballarín Marcial no deja dudas sobre el alcance que los constituyentes han querido dar a la iniciativa legislativa autonómica: el de mera subsidiaridad o propuesta de iniciativa, en “Artículo 87: Iniciativa legislativa”, (en “Artículo 87... *op. cit.*”, p. 254). Aunque esta delicada cuestión será abordada en el capítulo relativo a la naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa regional.

<sup>88</sup> BOCG núm. 161, de 13 de octubre de 1978.

<sup>89</sup> BOCG núm. 170, de 28 de octubre de 1978 (corrección de errores en el BOC núm. 172, de 30 de octubre).

**CAPÍTULO TERCERO**  
**EL CONTEXTO COMPARADO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**  
**EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL DE OTROS ESTADOS**  
**COMPUESTOS**

**I. Sobre la supuesta ausencia de iniciativa legislativa de los Estados miembros ante el Parlamento central en los modelos compuestos de carácter federal.**

Aunque la atribución de iniciativa legislativa ante el Parlamento central a las distintas entidades territoriales con autonomía política de los Estados compuestos es un fenómeno poco usual en el panorama del Derecho comparado, se ha destacado en más de una ocasión<sup>90</sup> que el reconocimiento de esta facultad es más

---

<sup>90</sup> *Vid.*, LAVILLA RUBIRA, J.J: “Las proposiciones... *op. cit.*, p. 15; y SANTOLAYA MACHETTI, quien afirma que la iniciativa legislativa autonómica “...constituye una sustitución parcial e imperfecta de la participación de las Comunidades Autónomas directamente en un órgano legislativo central: en este sentido, es auténticamente sintomático que el mismo sólo aparece en Estados descentralizados no federales, es decir, precisamente en aquellos que, reconociendo una cierta importancia a todos o a alguno de

frecuente en los modelos compuestos de carácter regional que en los regímenes federales, donde aquella potestad sería casi desconocida debido a que las poblaciones de las instancias autónomas están ya real y efectivamente representadas en la Cámara Alta de la instancia central, además de ser ésta titular de la potestad de iniciativa legislativa, por lo que, de hecho y por vía indirecta, la situación sería relativamente análoga a la que se derivaría de la atribución directa a aquéllas de iniciativa legislativa.

Sin embargo, tal afirmación parece olvidar, por un lado, que la posición de los Estados federados en una segunda cámara de representación territorial es tan sólo la de un miembro, lo que no les permite dominar con tanta comodidad como se piensa la decisión de impulsar una ley que, por ejemplo, interese a tal territorio. Y, por otro, que la cámara alta en los regímenes federales suele gozar de una capacidad de iniciativa legislativa bastante más limitada que la cámara baja (p. ej. el Senado estadounidense no tiene iniciativa legislativa en materia fiscal y tributaria, la cual corresponde en exclusiva a la Cámara de Representantes)<sup>91</sup>, e, incluso, que dicha cámara adolece en ocasiones de una escasa o casi nula relevancia política (p. ej. el Senado canadiense, del que se ha llegado a decir que no es propiamente una cámara de representación territorial dada la forma de su elección –todos sus miembros son designados por el Primer Ministro, no por las Provincias- y la desigual representación de las Provincias en el mismo)<sup>92</sup>.

---

los grupos territoriales que componen la unidad del Estado, sin embargo, carecen de una Cámara que los represente” (en “En torno al... *op. cit.*, p. 101).

<sup>91</sup> TSEBELIS, G. nos recuerda que las segundas cámaras suelen tener el papel de *veto players* institucionales, es decir, disponen de veto legislativo. Sin embargo, es corriente que la cámara baja tenga una situación de ventaja en relación con la legislación fiscal y que la capacidad de veto y enmienda de la segunda cámara esté limitada (en “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, núm. 25, 1995, pp. 289-325).

<sup>92</sup> Resulta curioso el caso de Venezuela, cuya Constitución de 1999, a pesar de definir la República Bolivariana de Venezuela como un “*Estado federal descentralizado*” (artículo 4), prevé un Parlamento nacional de carácter unicameral, la Asamblea de Nacional,

A la vista, pues, de tan encontradas posiciones se entiende que la situación de la figura que nos ocupa sea, por lo que respecta a su aceptación en los Estados federales y los Estados regionales, cuanto menos ambigua. De ahí que baste una aproximación al Derecho comparado<sup>93</sup> para constatar que no todo Estado

---

ante la cual tendrán iniciativa legislativa los Consejos Legislativos de los Estados siempre que se trate de leyes relativas a los mismos (artículo 204.8º).

<sup>93</sup> Aunque la concreta estructura institucional de los sistemas federales dependen de las circunstancias y necesidades de cada país, los estudiosos del federalismo coinciden en que hay un mínimo institucional. GONZÁLEZ ENCINAR, J. apunta cinco rasgos característicos: (i) Estado integrado por entes territoriales con competencias legislativas y de dirección política; (ii) reparto de funciones estatales y, consecuentemente, de recursos financieros; (iii) participación de los entes territoriales en la organización central a través de una segunda cámara y en la ejecución de las leyes de dicha organización; (iv) garantía de que tales características no pueden ser alteradas por leyes ordinarias, es decir, por uno solo de los niveles de gobierno; (v) y un mecanismo de solución de conflictos de base judicial (en *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 88); BERAMENDI, P y MAIZ, R. aluden a cuatro dimensiones presentes en todo sistema federal: (i) la representación formal de los entes territoriales, por ejemplo, mediante segundas cámaras; (ii) la representación informal basada en mecanismos de negociación bilateral y multilateral entre el ente federal y los territoriales; (iii) un procedimiento de reforma constitucional con participación de los Estados miembros; (iv) y, finalmente, la protección constitucional de los Estados miembros mediante un órgano judicial (en “Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo” en *Zona Abierta*, núms. 104-105, 2003, p. 7); LIJPHAT, A. encuentra en su estudio de 36 democracias que hay una fuerte relación empírica entre federalismo y bicameralismo, y que todos los sistemas formalmente federales cuentan con un legislativo bicameral (en *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 200). Aunque tampoco falta quien, como LINZ, J.J., defiende la tesis de que no es una condición necesaria de los sistemas federales que las unidades federadas estén representadas en una segunda cámara o Senado, (en “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999, pp. 7-40.). Vid., también, entre otros, FERNANDOIS VÖHRINGER, A.: “El Senado en el Derecho comparado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, núm. 2, 1997, pp. 277-313; ARGULLOL I MURGADAS, E. y VELASCO RICO, C.L.: *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2011; SÁNCHEZ DE DIOS, M.: “¿Es necesario el Senado en los Estados descentralizados?”, en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 2005, pp. 46-64, (disponible en <http://www.aecpa.es/>); y TAJADURA TEJADA, J. y DE MIGUEL BÁRCENA, J. (eds.):

compuesto regional reconoce a sus entes territoriales autónomos inferiores al Estado iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal. Éste es el caso, por ejemplo, de Ecuador, cuya Constitución de 20 de octubre 2008 no atribuye a los “gobiernos autónomos descentralizados”<sup>94</sup> la *“iniciativa para presentar proyectos de ley”* ante la Asamblea Nacional (artículo 134<sup>95</sup>), y ello a pesar de que ésta es unicameral (artículo 118). Y de ahí también que, a la inversa, baste esa primera aproximación para comprobar igualmente que la existencia de una segunda cámara de representación territorial no ha sido óbice para que los ordenamientos constitucionales de algunos Estados de corte federal hayan reconocido a los entes territoriales en ella representados iniciativa legislativa federal, como así ocurre, verbigracia, en Suiza, Rusia y México.

---

*Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

<sup>94</sup> Artículo 238 CEc.: *“Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”*.

Artículo 242 CEc.: *“El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales”*.

<sup>95</sup> Artículo 134 CEc.: *“La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde: 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea de Nacional. 2. A la Presidenta o Presidente de la República. 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia. 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones. 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados”*.

## 1.1. Su presencia en las Federaciones de Suiza y Rusia.

La Constitución federal suiza de 18 de abril de 1999<sup>96</sup> prevé diversas formas de participación institucionalizada de los cantones en la adopción de decisiones federales (artículo 45 CFS<sup>97</sup>):

En primer lugar, participan en la legislación federal mediante la representación parlamentaria de sus respectivos electorados en el *Ständerat* o Consejo de Estados, una variante de cámara senatorial integrada por 46 miembros<sup>98</sup> que junto con el Consejo Nacional integran la Asamblea federal

---

<sup>96</sup> La nueva Constitución federal suiza (CFS) sustituye a la Constitución federal originaria de 1874, y fue aprobada por el pueblo y los cantones en referéndum de 18 de abril de 1999, entrando en vigor el 1 de enero de 2000. El Título III, “Confederación, Cantones y Municipios” (artículos 42 a 135), regula las relaciones entre los tres niveles del Estado federal, e incluye algunas disposiciones generales novedosas sobre la relación entre la Confederación y los Cantones que ofrecen, por primera vez, un modelo constitucionalmente adecuado del federalismo cooperativo que se practica actualmente. *Vid.*, KOLLER H. y BIAGNI, G.: “La nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y aspectos más destacados”, en *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, p. 618.

<sup>97</sup> Artículo 45 CFS: “1. Los Cantones participarán, en aquellos casos previstos por la Constitución, en la toma de decisiones de la Confederación, especialmente en cuanto a la elaboración de la legislación. 2. La Confederación informará en un tiempo razonable y detalladamente a los Cantones sobre sus proyectos; y les consultará cuando se vean afectados sus intereses”.

<sup>98</sup> Artículo 150 CFS: “1. El Consejo de Estados se compone de 46 diputados de los Cantones. 2. Los Cantones de Obwalden, Nidwalden, Basilea-Ciudad, Basilea-Campo, Appenzell Ausserrhoden y Appenzell Innerhoden eligen un diputado cada uno; los demás cantones eligen dos diputados...”. En tanto que estos diputados son elegidos en los respectivos cantones, conforme a la práctica generalidad de las legislaciones electorales cantonales, mediante sistemas mayoritarios, y por más que por vía de pertenencia partidaria puedan compartir posiciones políticas con los respectivos gobiernos cantonales, desempeñan un mandato representativo (artículo 161 CFS). En este sentido, como segunda cámara parlamentaria, este Consejo no se diferencia del Consejo Nacional, fruto asimismo de la elección popular en las circunscripciones cantonales, bien que conforme a la legislación electoral federal, sino en el diverso número de sus integrantes, cuarenta y seis

(artículo 148.2 CFS).

Asimismo, gozan de iniciativa legislativa ante la Asamblea Nacional (artículo 160.1 CFS en relación con el artículo 116 del Reglamento de la Asamblea de 13 de diciembre de 2002)<sup>99</sup>.

Y es también destacable su participación en supuestos de referéndum facultativo u obligatorio. Así, a iniciativa de ocho cantones puede plantearse la exigencia de referéndum en relación tanto con leyes y decretos federales, como con “acuerdos estatales” (artículo 141 CFS).

Pero una mayor relevancia e incidencia práctica tiene la presencia de los cantones en los supuestos de referéndum obligatorio. En efecto, en los supuestos de propuestas relativas a la reforma constitucional, a los decretos federales de urgencia de suspensión constitucional y a los acuerdos estatales precisados de refrendo, la presencia de los Cantones se consolida en virtud de la exigencia de una mayoría reforzada resultante de la concurrencia de una mayoría de votos y de la mayoría de los Cantones<sup>100</sup>.

Por lo que se refiere a la Federación Rusa, su estructura interna es muy compleja al estar formada por ochenta y nueve *sujetos territoriales* muy desiguales no sólo por su ámbito espacial, volumen de población y recursos, sino también por su naturaleza jurídica y política. Tales entidades (artículo 5.1 CFR) son de seis tipos

---

frente a doscientos. *Vid.*, LÓPEZ CASTILLO, A.: “El federalismo suizo”, en J. Tajadura y J. de Miguel Bárcena (eds.), *Federalismos del... op. cit.*, pp. 365-367.

<sup>99</sup> Artículo 160.1 CFS: “*Todo miembro de la Asamblea de Federal, grupo parlamentario, comisión parlamentaria, así como los Cantones podrán presentar sus iniciativas a la Asamblea de Federal*”. La previsión de iniciativa legislativa, por parte de cinco Cantones, regulada en el artículo 86.2 de la derogada Constitución Federal fue suprimida por la vigente CFS.

<sup>100</sup> Computando ello a partir de los resultados de los refrendos en los Cantones, de modo que una propuesta no sigue adelante si no llega a contar con, al menos, doce votos cantonales.



(Repúblicas, Territorios, Regiones, Regiones autónomas, Distritos autónomos y Ciudades federales), aunque subsiste la distinción –de herencia soviética– entre sujetos federales *nacionales* (veintiún repúblicas, una región autónoma y diez distritos autónomos) y sujetos federales simples, *administrativo-territoriales* (cuarenta y nueve regiones, seis territorios y dos ciudades, Moscú y San Petersburgo). Ahora bien, aunque la Constitución de 12 de diciembre de 1993 no distingue entre aquellos sujetos a la hora de distribuir las competencias y les confiere un trato igualitario, sólo las Repúblicas tienen constituciones propias (el resto de los sujetos se rige por estatutos) y sólo en ellas las lenguas no rusas son oficiales<sup>101</sup>.

La Constitución rusa reconoce iniciativa legislativa ante la Asamblea federal (compuesta de dos cámaras: la Duma del Estado o cámara baja y el Consejo de la Federación) a los órganos legislativos de estos *sujetos territoriales* (artículo 104.1 CFR<sup>102</sup>). A su vez, disponen también dichos *sujetos* de una vía indirecta para impulsar iniciativas legislativas federales, ya que sus dos representantes en el

---

<sup>101</sup> Una importante novedad en el federalismo ruso ha venido de la mano de la política territorial llevada a cabo por el presidente Putin con el fin de reforzar el control central sobre las regiones. Por decreto (13 de mayo de 2000) se crea una división administrativa federal que se superpone a la heterogeneidad de los 89 sujetos –que se mantienen como antes–, dando paso a siete macrodistritos –que casi coinciden con las siete regiones militares– con sus respectivos centros y representantes plenipotenciarios del presidente (Volga, Siberia, Cáucaso, Urales, Extremo Oriente y las regiones de San Petersburgo y Moscú). Putin designa a jefes militares o de los servicios secretos de su completa confianza en cinco de tales macrodistritos federales a modo de superprefectos. El objetivo, según el preámbulo del decreto, es el de mejorar “la eficacia de los órganos federales del poder estatal y el control del cumplimiento de sus decisiones”. *Vid.*, AGUILERA DE PRAT, C.R.: “Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia”, en *Revista CIDOB de Asuntos Internacionales*, núms. 51-52, Barcelona, 2001, pp. 7-24.

<sup>102</sup> Artículo 104.1 CFR: “*El Presidente de la Federación Rusa, el Consejo de la Federación, los componentes de éste, los Diputados de la Duma, el Gobierno Federal y las Instituciones Legislativas de los sujetos de la Federación tendrán el derecho a presentar mociones legislativas. Gozarán de igual derecho la Corte Constitucional, la Corte Suprema y la de Arbitraje Superior de la Federación Rusa dentro de la competencia de éstas*”.

Consejo de la Federación -“uno de cada órgano representativo y ejecutivo de poder estatal” (artículo 95.2 CFR)-, en su calidad de componentes del Consejo, tendrán también derecho a “*presentar mociones legislativas*”. En puridad, eso sí, sólo los órganos legislativos de los *sujetos* pueden utilizar cualquiera de ambas vías, mientras que los órganos ejecutivos sólo pueden hacer uso de la vía indirecta, es decir, impulsar la presentación de una propuesta legislativa por parte del representante por ellos designados.

Con todo, es el caso mexicano el que merece especial atención porque la iniciativa legislativa de los Estados miembros ante el Parlamento federal goza en ese país de una larga tradición constitucional que nos interesa revisar de una manera más detallada.

## **1.2. Particular atención a la iniciativa legislativa en el ámbito federal de los Estados mexicanos.**

El reconocimiento de la facultad de iniciativa legislativa “estatal” ante el Parlamento federal se remonta en México a principios del siglo XIX. Constituye, pues, el primer antecedente de esta figura en la Historia constitucional de los Estados compuestos de carácter federal.

Efectivamente, el artículo 51 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824 atribuyó la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso General (constituido por una Cámara de Diputados y otra de Senadores, artículo 7) a los órganos legislativos de los Estados federados, las llamadas “Legislaturas”, los cuales podían presentar sus “*proposiciones o proyectos de ley o decreto*” para cualquier ámbito o materia y ante cualquiera de las Cámaras (artículo 52)<sup>103</sup>, posibilidad de la que no gozaba el otro titular de la iniciativa, el Presidente del país, que necesariamente debía remitir todas sus

---

<sup>103</sup> Salvo que dichas propuestas legislativas versasen sobre contribuciones o impuestos, en cuyo caso no podían tener su origen sino en la Cámara de Diputados (artículo 53).

iniciativas a esta última Cámara.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836<sup>104</sup>, de marcado carácter centralista, transformó los Estados en meros Departamentos subordinados al Gobierno central, y las Legislaturas estatales fueron sustituidas por las Juntas Departamentales (también de elección popular). En este contexto, la Tercera Ley reconoció a estas Juntas el derecho de iniciativa legislativa ante el Congreso General -que continuó siendo bicameral (artículo 1)-, aunque limitándola en un triple sentido:

(i) Las propuestas legislativas de las Juntas ya no podían versar sobre cualquier materia, sino sólo sobre impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales (artículo 26).

(ii) Se eliminó el privilegio de presentación indistinta de que gozaban las Legislaturas estatales en la Constitución de 1824, de modo que las Juntas debían presentar sus propuestas legislativas –como, por otra parte, el resto de titulares de la iniciativa- a la Cámara de Diputados, no a la de Senadores (artículo 25).

(iii) Y a diferencia de las iniciativas de los poderes ejecutivo y judicial, que siempre debían ser tomadas en consideración, las iniciativas de las Juntas Departamentales podían no tomarse en consideración por la Cámara de Diputados, salvo que hubieran sido convenidas por la mayor parte de ellas (artículo 29).

Unos pocos años después, la Bases Orgánicas de la República mexicana de 12 de julio de 1843 eliminó alguna de estas limitaciones, pues atribuyó (artículo 53) iniciativa legislativa ante el Congreso (también bicameral, artículo 25) a las “*Asambleas departamentales*” para todas las materias, estableciendo, además, que sus propuestas legislativas ya no podían dejar de ser tomadas en consideración si trataban sobre asuntos privativos del Departamento proponente o contaban con el

---

<sup>104</sup> Conocidas como “Las Siete Leyes”, fueron promulgadas el 23 de octubre de 1835 y el 29 de diciembre de 1836.

acuerdo de la mayoría de las Asambleas (artículo 54).

Mientras que la Constitución federal de 1857 volvió a reconocer con amplitud iniciativa legislativa a los Estados ante el Congreso de la Unión –que tuvo carácter unicameral hasta la reforma de 1874<sup>105</sup>-, atribuyendo su titularidad no sólo a las Legislaturas (artículo 65) sino también a las Diputaciones (artículo 66)<sup>106</sup>, permitiendo su ejercicio indistinto ante cualquiera de las Cámaras y sobre cualquier materia y disponiendo que las propuestas legislativas estatales -junto a las del Presidente de la República- pasaran “*desde luego a comisión*”, mientras que las que presentaban los diputados – y más tarde los senadores- se sujetaban a los trámites fijados por el “Reglamento de debates”<sup>107</sup>.

En fin, el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero 1917 mantuvo en los mismos términos que la Constitución de 1857 la iniciativa legislativa estatal al establecer, en su redacción originaria, lo siguiente: “*El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y III. A las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates*”.

---

<sup>105</sup> En efecto, en un primer momento la Constitución Política de la República Mexicana de 12 de febrero 1857 configuró un Parlamento unicameral: el Congreso de la Unión (artículo 51), pero la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874 restableció el Senado de la República modificando, entre otros, el artículo 65 a fin de otorgar la facultad de iniciativa legislativa también a los Senadores.

<sup>106</sup> Que venían a ser grupos de diputados federales organizados de conformidad al Estado de la República al que pertenecían.

<sup>107</sup> En consecuencia, constitucionalmente procedía el envío inmediato de las iniciativas legislativas del Presidente y de los Estados a la Comisión o Comisiones que se consideraren competentes en cualquiera de las Cámaras, mientras que el resto de iniciativas se sometían a lo que dispusiera el “Reglamento de debates”.

Asimismo, tras una reforma constitucional de 1993<sup>108</sup>, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene igualmente facultad para “...presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión” (artículo 122.IV.f); restricción por razón de la materia que confirmó el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal de 20 de julio de 1994: “La Asamblea Legislativa tiene facultades para...VIII. Iniciar leyes o decretos relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión”<sup>109</sup>.

Sin embargo, el privilegio procedimental concedido por el párrafo segundo del artículo 71 a las iniciativas legislativas estatales (de las Legislaciones y Diputaciones) y presidenciales –que trae su origen, como hemos visto, de la Constitución de 1857- no fue desarrollado por ninguno de los reglamentos que desde 1917 han regulado el funcionamiento del Congreso y de sus Cámaras. Lejos de ello, el artículo 56 del vigente Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General establece que: “Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por uno o varios miembros de las Cámaras, pasarán desde luego a Comisión”, lo que omite toda referencia a las

---

<sup>108</sup> Decreto de 20 de octubre de 1993 por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>109</sup> Recientemente (el 28 abril de 2015) el Senado mexicano ha aprobado la reforma política del Distrito Federal, que va a ser sustituida por una nueva entidad, Ciudad de México, que gozará de más autonomía, tendrá su propia Constitución y será encabezada por un Gobernador. Esta reforma, que deberá ser ratificada por la Cámara de Diputados, prevé para junio de 2016 la celebración de unas elecciones extraordinarias para crear una Asamblea de Constituyente formada por 100 legisladores, 60 de ellos refrendados en las urnas y el resto designados, cuyo objetivo primordial será redactar la nueva Constitución de la Ciudad de México antes del 31 de enero de 2017. Aunque el cambio supone una mejora en la autonomía de la Ciudad de México, ésta no alcanza la autonomía del resto de Estados, pues se mantienen ciertas limitaciones (no podrá, por ejemplo, decidir su techo de endeudamiento, y el Jefe de la policía seguirá supeditado al Presidente, aunque lo podrá designar y destituir el Gobernador). Las 16 delegaciones metropolitanas serán sustituidas por alcaldías, pero sin autonomía financiera, cada una de las cuales estará gobernada por un Cabildo de unos diez concejales.

Diputaciones estatales y extiende el privilegio de envío inmediato a Comisión a las *“iniciativas presentadas...por uno o varios miembros de las Cámaras”*, en contra de lo que literalmente señalaba el artículo 71 de la Constitución<sup>110</sup>.

La redacción del artículo 71 CM ha sufrido dos reformas recientes:

La primera de ellas, la de 2011<sup>111</sup>, se limitó a sustituir la expresión *“trámites que designe el Reglamento de Debates”* por la de *“trámites que designen la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos”*.

Pero la segunda de 2012<sup>112</sup> sí ha ido más lejos dando al artículo su redacción actual, la cual elimina aquella especialidad que la versión de 1917 reconocía a la iniciativa de las Legislaturas de los Estados (el paso directo a comisión) y la referencia a las Diputaciones. Su texto, en la parte que aquí más interesa, es el siguiente: *“El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; III. A las Legislaturas de los Estados; y IV. A los ciudadanos en un número*

---

<sup>110</sup> Para CABADA HUERTA, M., “...se puede presumir que el pretendido trámite específico plasmado constitucionalmente e ignorado por el reglamento del Congreso, se refiere a la práctica de la valoración previa y estudios de impacto regulatorio de las propuestas de carácter legislativo provenientes de los miembros de los congresos y parlamentos, la cual se lleva a cabo en diversos órganos de representación en el mundo”, y pone como ejemplo de tal práctica, entre otros, el trámite de toma en consideración en las Cortes Españolas, afirmando que en el mismo “interviene el Gobierno y sólo se aplica para iniciativas presentadas por los diputados y aquellas de carácter autonómico o popular, resultando un filtro importante para atenuar la natural sobrepoblación de proyectos que en determinado momento podrían obstruir el óptimo desempeño de los órganos legislativos” (en “La facultad de iniciativa legislativa”, en *Quórum legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004, pp. 27 y 28).

<sup>111</sup> Decreto de 25 de mayo de 2011 por el que se reforman los artículos 71, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>112</sup> Decreto de 18 de julio de 2012 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.

*equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas...*<sup>113</sup>.

En definitiva, al igual que hicieron las Constituciones de 1824 y 1857, la vigente Constitución mexicana permite a la Legislaturas estatales ejercer –bien que con la indicada reserva procesal- su iniciativa indistintamente ante cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados (artículo 72.h) CM).

En cuanto a las Constituciones políticas de los diferentes Estados mexicanos, la gran mayoría de ellas –en concreto, veinte de treinta y una Constituciones-<sup>114</sup> reconocen expresamente, con variadas fórmulas, la facultad de

---

<sup>113</sup> El texto del artículo 71 actual continúa diciendo lo siguiente: *“El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el Presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. No podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a esta Constitución”*.

<sup>114</sup> Vid., por orden cronológico de publicación de aquéllas que sí incluyen dicho reconocimiento:

- Constitución del Estado de México de 14 de febrero de 1827 (artículo 61): *“Son facultades y obligaciones de la Legislatura: ...VII.- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión”*.

- Constitución del Estado de Sonora de 15 de septiembre de 1917 (artículo 64): *“El Congreso tendrá facultades: I. Para iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso de la Unión”*.

- Constitución del Estado de Veracruz de 16 de septiembre de 1917 (artículo 68): *“Son facultades y obligaciones de la Legislatura: II. Iniciar ante el Congreso General, las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así*



---

como la reforma o derogación de unas y de otros; y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de los otros Estados”.

- Constitución del Estado de Puebla de 2 de octubre de 1917 (artículo 57): “Son facultades del Congreso:...II. Iniciar ante el Congreso de la Unión las leyes y decretos que sean de la competencia del mismo así como la derogación de estos ordenamientos; y secundar cuando lo estime conveniente las iniciativas formuladas por las Legislaturas de otros Estados”.

- Constitución del Estado de Querétaro de 3 de noviembre de 1917 (artículo 4): “Son facultades de la Legislatura:... III. Ejercer el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión”.

- Constitución del Estado de Nuevo León de 16 de diciembre 1917 (artículo 63): “Pertenece al Congreso:...II.- Iniciar ante el Congreso de la Unión las que a éste competen, así como su reforma o derogación y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados”.

- Constitución del Estado de Guerrero de 5 de enero de 1918 (artículo 47): “Son atribuciones del Congreso del Estado...II. Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de Leyes o Decretos conforme al Artículo 71, fracción III, de la Constitución General de la República”.

- Constitución del Estado de San Luis Potosí de 6 de febrero de 1918 (artículo 34): “Son atribuciones del Congreso:...II. Iniciar ante el Congreso Federal las leyes y decretos que sean de la competencia de la Legislatura Federal, así como la reforma y derogación de unas y de otros”;

- Constitución del Estado de Coahuila de 19 de febrero de 1918 (artículo 67): “Son facultades del Poder Legislativo:... II. Iniciar ante el Congreso General las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reforma o derogación de unas y otros; y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros estados”.

- Constitución del Estado de Michoacán de Ocampo de 14 de marzo de 1918 (artículo 44): “Son facultades del Congreso:...II. Iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros estados”.

- Constitución del Estado de Hidalgo de 8 de octubre de 1920 (artículo 56): “Son facultades del Congreso:...IV. Iniciar Leyes y Decretos ante el Congreso de la Unión”.

- Constitución del Estado de Chiapas de 3 de febrero de 1921 (artículo 29): “Son atribuciones del Congreso...II. Iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes o Decretos que sean de la competencia de éste y aprobar o desaprobar las reformas a la Constitución”.

- Constitución del Estado de Tamaulipas de 9 de febrero de 1921 (artículo 58): “Son facultades del Congreso:...XV. Iniciar ante el Congreso General las leyes y decretos que



iniciativa legislativa de sus órganos legislativos propios ante el Congreso de la Unión. Valgan como muestra el artículo 4 de la Constitución del Estado de Querétaro de 1917: *“Son facultades de la Legislatura:...III. Ejercer el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión”*; o el artículo 64 de la Constitución del Estado de Chihuahua de 1921: *“Son facultades del Congreso:...III.- Iniciar leyes o*

---

*sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reforma o derogación de unas y otras, secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados”*.

- Constitución del Estado de Chihuahua de 25 de mayo de 1921 (artículo 64): *“Son facultades del Congreso:...III.- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, así como su abrogación, derogación, reforma y adición, facultades que ejercerá obligatoriamente tratándose de disposiciones federales que perjudiquen los intereses del Estado o se consideren anticonstitucionales y secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las legislaturas de otros Estados”*.

- Constitución del Estado de Tamaulipas de 9 de febrero de 1922 (artículo 58): *“Son facultades del Congreso:...XV. Iniciar ante el Congreso General las leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reforma o derogación de unas y otras, y secundar, cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados”*.

- Constitución del Estado de Oaxaca de 4 de abril de 1922 (artículo 59): *“Son facultades de la Legislatura:...IV. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión”*.

- Constitución del Estado de Sinaloa de 20 de julio de 1922 (artículo 43): *“Son facultades exclusivas del Congreso del Estado, las siguientes:...IV. Iniciar leyes o sus reformas ante el Congreso de la Unión”*.

- Constitución del Estado de Morelos de 16 de noviembre de 1930 (artículo 40): *“Son facultades del Congreso:...III. Iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes que estime convenientes, así como la reforma o derogación de las leyes federales existentes”*.

- Constitución del Estado de Baja California de 16 de agosto de 1953 (artículo 27): *“Son facultades del Congreso del Estado...II. Iniciar ante el Congreso de la Unión las Leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como proponer la reforma o derogación de unas y de otras”*.

- Constitución del Estado de Baja California Sur de 15 de enero de 1975 (artículo 64): *“Son facultades del Congreso del Estado...III. Iniciar las Leyes o Decretos ante el Congreso de la Unión”*.

- Constitución del Estado de Quintana Roo de 12 de enero 1975 (artículo 75): *“Son facultades de la Legislatura del Estado:...III. Iniciar leyes y decretos ante el Congreso de la Unión”*.

*decretos ante el Congreso de la Unión, así como su abrogación, derogación, reforma y adición, facultades que ejercerá obligatoriamente tratándose de disposiciones federales que perjudiquen los intereses del Estado o se consideren anticonstitucionales y secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las legislaturas de otros Estados”.*

Otras seis Constituciones de los Estados miembros<sup>115</sup> no atribuyen de manera expresa a sus Legislaturas dicha facultad, pero se entiende comprendida en alguna otra facultad redactada como fórmula general. Valgan, igualmente, como muestra de ello el artículo 33 de la Constitución del Estado de Colima de 1917: *“Son facultades del Congreso:...I. Del orden Federal, las que determinan la Constitución y demás leyes que de ella emanen”*; o el artículo 47 de la Constitución del Estado de Zacatecas de 1918: *“Son facultades de la Legislatura:...LIII. Todas las demás que expresamente le señale la Constitución”*.

---

<sup>115</sup> Por orden cronológico de publicación:

- Constitución del Estado Campeche de 10 de julio de 1917 (artículo 54): *“Son facultades del Congreso del Estado:... las demás que le asignen esta Constitución y la General de la República”*.

- Constitución del Estado de Colima de 1 de septiembre de 1917 (artículo 33): *“Son facultades del Congreso: I. Del orden Federal, las que determinan la Constitución y demás leyes que de ella emanen”*.

- Constitución del Estado de Aguascalientes de 23 de septiembre de 1917 (artículo 27): *“Son facultades del Congreso del Estado...las demás que le asignen esta Constitución y la General de la República”*.

- Constitución del Estado de Guanajuato de 18 de octubre de 1918 (artículo 63): *“Son facultades del Congreso del Estado:...XXXII. Las demás que de un modo expreso o implícito se le otorguen en cualesquiera de los preceptos de esta Constitución o de la Federal”*.

- Constitución del Estado de Tlaxcala de 11 de diciembre de 1918 (artículo 43): *“Son facultades del Congreso: I. En el orden Federal, las que determinen la Constitución y las Leyes Federales”*.

- Constitución del Estado de Zacatecas de 12 de enero de 1918 (artículo 47): *“Son facultades de la Legislatura:...LIII. Todas las demás que expresamente le señale la Constitución”*.

Y, en fin, las cinco Constituciones restantes –las de los Estados de Durango de (1917), Jalisco (1917), Yucatán (1918), Nayarit (1918) y Tabasco (1919)- no incluyen tal facultad ni expresamente ni a través de ninguna fórmula general, de modo que su atribución deriva directamente de la Constitución federal.

### 1.3. Referencia a los casos alemán y belga.

Las Constituciones federales de Alemania y Bélgica no reconocen a sus unidades territoriales autónomas la iniciativa legislativa ante el Parlamento federal, pero sí acogen distintos modos de participación de aquéllas en la legislación federal que resultan de interés.

El artículo 76. 1 de Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 23 de mayo de 1949<sup>116</sup> no incluye a los *Länder* entre los sujetos titulares de la potestad de iniciativa legislativa federal, que sí gozan, no obstante, de una importante facultad de impulso o estímulo de la iniciativa legislativa, en concreto de la del *Bundesrat*, al que podrán elevar proposiciones de ley, en cuyo caso su Presidente (artículo 36 del Reglamento de esta Cámara) deberá remitir la propuesta a la Comisión competente, cuyas recomendaciones constituirán la auténtica base de la decisión final que corresponde al Pleno<sup>117</sup>.

Recordemos que el *Bundesrat* es el órgano constitucional a través del cual los dieciséis *Länder* participan en la legislación y administración del Estado y en los asuntos de la Unión Europea, y sus miembros son nombrados y depuestos por los Gobiernos de cada *Land*, que podrán enviar tantos representantes como votos tengan, correspondiendo a cada *Land*, al menos, tres votos, cuatro a los *Länder* de más de dos millones de habitantes, cinco a los de más de seis millones y seis a los de más de siete millones (artículos 51 y 52 CA). Eso sí, los votos de un mismo *Land*

---

<sup>116</sup> Artículo 76.1 CA: “La iniciativa para presentar proyectos de ley al Bundestag corresponde al Gobierno Federal, a los miembros del Bundestag y al Bundesrat”.

<sup>117</sup> Vid., DENNINGER, E.: “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986, p. 34.

sólo se podrán emitir en bloque (artículo 51.3 CA), lo que obliga a los representantes de cada *Land* a llegar a un acuerdo antes de entregar los sufragios en el Pleno. Ello implica, de forma implícita, una cierta dependencia de aquellos a las directrices de su respectivo Gobierno<sup>118</sup>.

La Constitución belga de 7 de febrero de 1891 ha ido consolidando, a su vez, a través de numerosas reformas, un Estado federal (artículo 1) algo complejo compuesto de tres Comunidades (la francófona, la flamenca y la de lengua alemana, artículo 2)<sup>119</sup> y tres Regiones (la Región de Valonia, la de Flandes y la de Bruselas, artículo 3), aunque ninguna de estas entidades tienen capacidad de iniciativa legislativa ante el Parlamento federal -formado por la Cámara de Representantes y el Senado (Cámaras cuyos miembros se distribuirán en dos grupos lingüísticos: el francés y el flamenco u holandés, pues no existe grupo lingüístico alemán).

No obstante, la Constitución acoge (artículo 54<sup>120</sup>) una curiosa forma de intervención de los intereses de las Comunidades en la formación de la legislación

---

<sup>118</sup> Vid. OETER, S. y WOLFF, J.: "La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo", en *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm. 6, 2006, pp. 99-123.

<sup>119</sup> La Comunidad francófona es responsable del territorio de Valonia y de los habitantes francófonos de Bruselas; la flamenca del territorio de Flandes y de los habitantes de habla holandesa de Bruselas; y la de lengua alemana de los nueve municipios de lengua alemana en territorio valón.

<sup>120</sup> Artículo 54 CB: *"Excepto para los presupuestos y para las leyes que requieren una mayoría especial, se podrá declarar mediante moción motivada, firmada por las tres cuartas partes, al menos, de los miembros de uno de los grupos lingüísticos e introducida después de la presentación de la ponencia y antes de la votación final en sesión pública, que las disposiciones de un proyecto o proposición de ley, citadas en la propia moción, pueden causar un perjuicio grave a las relaciones entre las Comunidades. En tal supuesto se suspenderá la tramitación parlamentaria y la moción será trasladada al Consejo de Ministros que, dentro del plazo de treinta días, emitirá su dictamen motivado sobre ella, e invitará a la Cámara correspondiente a que se pronuncie sobre tal dictamen o sobre el proyecto o proposición eventualmente modificados. Tal procedimiento sólo podrá ser empleado una sola vez por los miembros de un grupo lingüístico respecto a un mismo proyecto o proposición de ley"*.

federal a través de los grupos lingüísticos de cualquiera de las Cámaras, las cuales podrán oponerse a un proyecto o proposición de ley que pueda perjudicar las relaciones entre Comunidades, salvo en el caso de presupuestos o leyes que requieran mayoría especial.

## **II. La iniciativa legislativa regional en los Estados compuestos de carácter regional.**

### **2.1. Precedentes directos de la iniciativa legislativa autonómica en el Derecho comparado.**

Es bien conocido que los modelos constitucionales que influyeron de forma directa en la configuración de la iniciativa legislativa autonómica por el constituyente español son los previstos en las vigentes Constituciones de Italia y Portugal.

#### **2.1.1. La iniciativa legislativa regional en Italia.**

El modelo territorial adoptado por la Constitución de la República italiana de 27 de diciembre de 1947 es considerado uno de los ejemplos más sólidos de Estado compuesto regional, entendido éste como una forma de organización territorial intermedia entre el Estado unitario y el Estado federal, y cuyo antecedente se sitúa en el “Estado integral” de la Constitución española de 1931. Como señala La Pégola<sup>121</sup>, con su autoridad, bien que ello sea desde siempre una opinión comúnmente compartida, “...la idea de región introducida en la Constitución italiana se inspira sobre todo en el ordenamiento de la Segunda República española, en la que aquélla recibió una primera y sugestiva actuación”.

Ahora bien, aunque las analogías entre ambas Constituciones en lo

---

<sup>121</sup> LA PÉRGOLA, A.: “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, en *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 29.

referente a la organización territorial son numerosas, la Constitución italiana, al contrario que la española de 1931, no concibe la autonomía regional como una facultad o derecho de las regiones interesadas, sino que designa expresamente aquéllas que deberán constituirse<sup>122</sup>.

Los orígenes del regionalismo italiano se remontan a los ideales del *Risorgimento* y al problema de la unión de Italia (siglo XIX)<sup>123</sup>, época en la que se manifestaron tanto las tendencias federalistas como las unitarias, siendo estas últimas las que prevalecieron al producirse la unificación italiana. A partir de entonces, se aplicó al Estado recién surgido un centralismo administrativo (Ley Rattazzi, de 23 de octubre de 1859) inspirado en el francés, eliminando las diversidades socio-culturales de los antes Estados independientes, sin que llegaran ni siquiera a ser discutidos los intentos y proyectos descentralizadores (p. ej., proyecto Minghetti, 18 de marzo de 1861). En el periodo entreguerras hubo un relanzamiento del regionalismo que fue después sofocado por el Fascismo, hostil a toda tendencia descentralizadora.

Pero no fue hasta la segunda postguerra mundial, con la caída del Fascismo, cuando las exigencias regionalistas devinieron mayoritarias, fuera como reacción ante el centralismo actuado por el fascismo, o como defensa ante las tendencias separatistas manifestadas en algunas regiones (Sicilia, Valle de Aosta). Por esta razón, los constituyentes italianos reconocieron en el artículo 5 de la

---

<sup>122</sup> Cualquier modificación de las mismas, sea por fusión de varias ya existentes o creación de nuevas, deberá realizarse por ley constitucional (artículo 132).

<sup>123</sup> Sobre la formación de las regiones italianas, *vid.* entre otros, CRISAFULLI, V.: *Lezioni di Diritto costituzionale*, Cedam, Padua, 1970, pp. 133-135; CONSTANTINO, M.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Cedam, Padua, 1976, pp. 886-895; FERRANDO BADÍA, J.: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978, pp. 223-237; VIRGA, P.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979, pp. 329-330; GIZZI, E.: *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè, Milán, 1981, pp. 1-16; MARTINES, T.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1984, pp. 755-758; y RIBAS MAURA, A.: "Notas sobre el Estado regional de la Constitución italiana de 1947", en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de las Islas Baleares*, núm. 16, Palma de Mallorca, 1987-1988, pp. 297-313.

Constitución la autonomía local y la descentralización dentro de la unidad de la República<sup>124</sup>, y plasmaron su desarrollo en el Título V de la Parte Segunda de la Constitución, donde se distinguen dos tipos de regiones, las de Estatuto especial y las de Estatuto común u ordinario<sup>125</sup>. A las primeras, enumeradas en el artículo 116 CI, les correspondían "*formas y condiciones particulares de autonomía, según estatutos especiales adoptados por leyes constitucionales*". Cuatro leyes constitucionales (números 2, 3, 4 y 5, correspondientes respectivamente a los Estatutos especiales de Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trento-Alto Adigio) fueron aprobadas por la misma Asamblea constituyente en 1948<sup>126</sup>, a las que se añadió unos años más tarde la correspondiente a la región de Friuli-Venecia Julia (Ley Constitucional núm. 1/1963). Respecto a las regiones de Estatuto ordinario, su realización se vio retrasada por la ausencia de una auténtica voluntad política<sup>127</sup>.

---

<sup>124</sup> Así, en el artículo 114 CI se decía que la República se dividía en Regiones, Provincias y Municipios.

<sup>125</sup> Italia tiene 20 regiones, de las cuales cinco son especiales: a) *especiales*: Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio, Friuli-Venecia Julia, Sicilia y Cerdeña; b) *comunes*: Piemonte, Lombardía, Veneto, Liguria, Emilia-Romaña, Toscana, Umbría, Marcas, Lacio, Abruzos, Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria.

<sup>126</sup> El caso de Sicilia es peculiar, y guarda cierta similitud con el reconocimiento de la preautonomía en Cataluña. Así, su Estatuto regional fue aprobado antes que la Constitución por Real Decreto legislativo de 15 de mayo de 1946 a fin de apaciguar las tendencias separatistas, y la Ley Constitucional no hizo más que elevar el rango de la norma sin entrar a discutir sobre el fondo del Estatuto. Al respecto, PALADIN, L., denuncia la grave descoordinación que existe entre dicho Estatuto y la Constitución (en "Riforme istituzionale e autonomie regionali", en *Le riforme istituzionali. Atti del convegno di Padova. 25, 26 e 27 maggio 1984*, Cedam, Padua, 1985, pp. 206-207).

<sup>127</sup> En efecto, la Constitución señala en su disposición transitoria VIII que las elecciones para los Consejos Regionales (órgano legislativo de la región cuya primera función era la de elaborar el Estatuto) debían celebrarse dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Constitución. Sin embargo, las primeras elecciones no se celebraron hasta junio de 1970, en virtud de la ley electoral promulgada el 17 de febrero de 1969 (núm. 108). La constitución y funcionamiento de los órganos regionales elegidos se rigió por la llamada ley "Scelba", dictada ya el 10 de febrero de 1953 (núm. 62), e inaplicada hasta entonces. En cuanto a las competencias, las transferencias se iniciaron en 1972 -año en el



Este modelo territorial fue objeto de reforma constitucional en el transcurso de la XIII legislatura (1996-2001)<sup>128</sup>, aunque resulta significativo que los italianos con derecho a voto rechazaran en referéndum de 25 y 26 de junio de 2006 una reforma de corte “federalista”<sup>129</sup>.

Dejando al margen la discusión entablada en el seno de la doctrina italiana sobre la naturaleza jurídica de las regiones<sup>130</sup>, éstas poseen facultades de tipo legislativo<sup>131</sup> y administrativo, pero no tienen poderes jurisdiccionales, actividad que

---

cual entran propiamente en funcionamiento las regiones al haberse elaborado y aprobado sus Estatutos- y finalizaron el año 1977 con el Decreto legislativo de 24 de julio (núm. 616); mientras que los recursos financieros regionales se regularon por leyes de 16 de mayo y 23 de diciembre de 1970 (Números 281 y 1804). Un amplio estudio sobre las causas de dicho retraso puede verse en FERRANDO BADIA, J.: *“El Estado... op. cit.”*, pp. 237-276.

<sup>128</sup> Mediante tres leyes constitucionales: la núm. 1/1999, referida a la autonomía estatutaria y a la forma del gobierno de las regiones con autonomía ordinaria; la núm. 2/2003, que ha aplicado una disciplina análoga a las cinco regiones con autonomía especial; y la núm. 3/2001, que ha completado la reforma del título V de la Constitución -dedicado a las autonomías territoriales- concluyendo el recorrido iniciado por la Ley constitucional núm. 1/1999, y que fue ratificada por referéndum de 7 de octubre de 2001.

<sup>129</sup> Dicha reforma, que fue aprobada por el Parlamento en octubre de 2005, modificaba 54 artículos de los 139 de la Carta Magna, otorgando a las veinte regiones italianas plena autonomía, devolviéndoles las competencias de salud, educación y seguridad e incluyendo la formación de un Senado federal, en lugar del cuerpo legislativo nacional, de 200 miembros. *Vid.*, D'ATENA, A.: “La reforma constitucional del regionalismo italiano”, en *Revista de estudios autonómicos y federales*, Instituto de Estudios Autonómicos, núm. 4, 2007.

<sup>130</sup> La doctrina italiana se divide entre aquellos autores que consideran a la región como un “ente de naturaleza constitucional”, en cuanto encuentra directamente el fundamento de su poder y la garantía de sus competencias en la Constitución (p. ej., BALLADORE PALLIERI, G., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1976, pp. 372-375; y VIRGA, P.: *Diritto Costituzionale... op.cit.*, pp. 330-332); y quienes afirman que son sólo “entes de relevancia constitucional” debido, entre otras razones, a los múltiples controles por parte de órganos estatales (p.ej., BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 634-635; y MARTINES, T.: *Diritto Costituzionale... op. cit.*, pp. 763-764).

<sup>131</sup> La potestad legislativa regional puede ser de tres clases: plena o exclusiva,



está reservada exclusivamente al Estado. La organización de poderes no difiere esencialmente entre las regiones especiales y las ordinarias, siendo las diferencias prácticamente puntuales, aunque de importancia en algunos casos. La regulación de los órganos regionales se realiza, en el caso de las regiones ordinarias, por la Constitución y por su propio Estatuto, y tan sólo por éste en el caso de las regiones especiales. Dichos órganos son el Consejo regional (llamado "Asamblea regional" en Sicilia y "Consejo del Valle" en el Valle de Aosta), con funciones legislativas<sup>132</sup>, reglamentarias y de control de la Junta y el Presidente; la Junta regional, órgano ejecutivo; y su Presidente, jefe de la misma y representante de la región.

Dentro de este marco normativo, y aunque el artículo 71 de la Constitución italiana<sup>133</sup> no incluye a las regiones entre los titulares de la potestad de iniciativa

---

concurrente o compartida e "integrativa" o de actuación. Sólo las Regiones especiales gozan de potestad exclusiva; las demás corresponden a ambos tipos de regiones aunque con alcance diferente. Asimismo, las provincias de Bolzano y Trento, pertenecientes a la región especial de Trento-Alto Adigio, gozan según su Estatuto de potestades legislativas exclusivas (artículo 8), concurrentes (artículo 9) e integrativas (artículo 10).

<sup>132</sup> El Consejo regional es un órgano representativo elegido por los ciudadanos residentes en la Región. Son electores los ciudadanos inscritos en el censo electoral de los municipios de la región, mayores de edad y en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos. No existe, sin embargo, una "ciudadanía regional", pues la inscripción en el censo electoral no tiene efectos constitutivos. Sólo en los casos de Trento-Alto Adigio y del Valle de Aosta se da una diferenciación al exigirse, además, cuatro años de residencia continuada para el electorado activo. En definitiva, no se trata más que de una articulación interna del electorado estatal, aunque en las regiones tiene mayor protagonismo (*vid.* PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. 11, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pp. 113-115). El sistema electoral se regula por una ley estatal (Ley núm. 108/1968, de 17 de julio de 1968) única para todas las regiones ordinarias; mientras que cada Región especial tiene su propia ley electoral, salvo el Valle de Aosta que se rige por una ley del Estado. Tanto unos como otros siguen un sistema proporcional de voto universal, personal, igual, libre y secreto (artículo 4 de la Constitución). El Consejo regional, a diferencia del Parlamento estatal, es un órgano monocameral, inferior en número y más simple, elegido por un período de 5 años.

<sup>133</sup> Artículo 71 CI: "La iniciativa de las leyes corresponde al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este

legislativa ante el Parlamento italiano (compuesto por la Cámara de Diputados y del Senado de la República), el artículo 121 sí atribuye a los consejos regionales tal facultad, y sin restricción alguna por razón de la materia, al señalar que...*el Consejo Regional ejerce la potestad legislativa atribuida a las Regiones y las demás funciones conferidas por la Constitución y las leyes. Podrá formular propuestas de ley a las Cámaras...*”.

Asimismo, cuatro de las cinco regiones especiales incluyen expresamente en sus respectivos Estatutos tal facultad (los de Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia y Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol<sup>134</sup>, no así el de Valle de Aosta), aunque es llamativo que los mismos sí restrinjan dicha iniciativa a aquellas materias que presenten un particular interés regional. Valga como muestra de cuanto decimos lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto especial de Friuli-Venecia Julia de 31 de enero de 1963: *“El Consejo Regional puede formular un proyecto de ley, para presentar al Parlamento, en materias ajenas a su competencia pero que tengan particular interés para la Región. Una vez aprobado, el proyecto será enviado por el*

---

*derecho por una ley constitucional. El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición, por cincuenta mil electores como mínimo, de un proyecto articulado”.*

<sup>134</sup> Artículo 26 Estatuto especial de Friuli-Venecia Julia (de 1 de febrero de 1963): *“Il Consiglio regionale, in materie estranee alla sua competenza, ma che presentano particolare interesse per la Regione, può formulare progetti di legge da sottoporre al Parlamento. I progetti sono inviati, dal Presidente della Regione, al Governo per la presentazione alle Camere...”*; Artículo 51 Estatuto especial de Cerdeña (de 26 febbraio 1948): *“Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la Regione...”*; Artículo 18 Estatuto especial de Sicilia (aprobado el 10 de junio de 1946 y convertido en ley constitucional el 9 de marzo de 1948): *“L’Assemblea regionale più emettere voti, formulare progetti sulle materia di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato”*; Artículo 35 Estatuto de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol (de 31 agosto de 1972): *“Nelle materie non appartenenti alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse, il Consiglio regionale può emettere voti e formulare progetti. Gli uni e gli altri sono inviati dal Presidente della Regione al Governo per la presentazione alle Camere e sono tras messi in copia al Commissario del Governo”.*

*Presidente de la Región al Gobierno, que lo presentará a las Cámaras*<sup>135</sup>.

A ello se añade que el Estatuto especial de la región de Trentino-Alto Adigio (artículo 49 en relación con el artículo 35) atribuye también iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano a los consejos provinciales de sus dos provincias autónomas (Trento y Bolzano) siempre que exista un interés provincial.

Por lo que respecta a las regiones con autonomía ordinaria, todas menos cuatro (Piamonte, Liguria, Umbría y Abruzos) incluyen expresamente en sus Estatutos la facultad de presentar proyectos de ley al Parlamento italiano entre las atribuciones del consejo. Valga también aquí como ejemplo el artículo 28.4.b) del Estatuto de Emilia-Romagna de 31 de marzo de 2005: *“Spetta al Consiglio... Presentare proposte di legge alle Camere a sensi de`ll articolo 121 della Costituzione*<sup>136</sup>. Ahora bien, en concordancia con el tenor literal del artículo 121

---

<sup>135</sup> El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa de este Consejo se regula en el artículo 130 de su Reglamento interno: la presentación de una propuesta de proyecto de ley corresponde a cualquier Consejero o a la Junta regional; la propuesta deberá acreditar un interés particular para la Región y no podrá afectar a materias que sean competencia de la misma, adoptará la forma de texto articulado e irá acompañada de una memoria explicativa y de un informe técnico y financiero; para el examen de la misma serán aplicables los mismos requisitos que para los proyectos de ley regional, y contra la decisión del Presidente sobre su admisibilidad no cabrá recurso; si la misma es admitida, se enviará a la Comisión que sea competente en la materia objeto de la misma o, en el caso de que no pueda determinarse su finalidad, a la Comisión Permanente; y una vez aprobada, el proyecto de ley se enviará, a través del Presidente de la Región, al Gobierno para su presentación a las Cámaras, acompañado de un informe final que de fe del procedimiento y del contenido esencial del proyecto y de un informe técnico y financiero, firmados por el Presidente del Consejo.

<sup>136</sup> Para las demás, *vid.*, artículo 13.3.b) Estatuto de Lombardía (de 30 de agosto de 2008): *“Spetta al Consiglio in particolare {...} formulare proposte di legge alle Camere”*; artículo 11.5 Estatuto de Toscana (aprobado el 6 de mayo en primera deliberación y el 19 de julio de 2004 en segunda deliberación): *“Il consiglio propone i disegni di legge al Parlamento...”*; artículo 21.2 b) Estatuto de Marcas (de 15 de marzo de 2005): *“Spetta al Consiglio...b) approva proposte di legge da presentare al Parlament...”*; artículo 23.2.a) Estatuto de Lacio (de 11 e noviembre de 2014): *“Spetta al Consiglio...formulare voti e*

CI, y a diferencia de los Estatutos especiales antes mencionados, estos Estatutos ordinarios no exigen que la iniciativa legislativa ante el Parlamento deba tener interés regional, con la sola excepción del Estatuto de Apulia de 12 de mayo de 2004, cuyo artículo 22.2.g) dispone que: *“El Consejo regional puede proponer a las Cámaras los proyectos de ley que afecten a los intereses de la Región”*<sup>137</sup>.

En fin, a la vista de la normativa constitucional y estatutaria, la determinación del objeto o ámbito material de la iniciativa legislativa regional ha generado una enorme polémica en la doctrina de aquel país que, en cierta medida, se ha trasladado a nuestro país en relación con la iniciativa legislativa autonómica.

Pero de ello tendremos ocasión de ocuparnos en el capítulo correspondiente del presente trabajo.

---

*proposte di legge al Parlamento...”; artículo 33.l) Estatuto de Veneto (de 17 de abril de 2012): “Il Consiglio, inoltre:...presenta proposte di legge alle Camere”; Artículo 16.2.l) Estatuto de Molise (de 18 de abril de 2014): “{...} esercitare l’iniziativa legislativa innanzi alle Camere con le modalità previste per l’approvazione delle leggi regionali”; artículo 26.4.n) Estatuto de Campania (de 28 de mayo de 2009): “Il Consiglio, inoltre: può presentare proposte di legge anche costituzionale alle Camere”; artículo 22.2.g) Estatuto de Apulia (Puglia) (de 12 de mayo de 2004): “Il Consiglio regional...g) propone alle Camere, ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione, i progetti di legge che coinvolgono gli interessi della Regione...”; Artículo 11.2 Estatuto de Basilicata (de 22 de mayo de 1971): “Spetta al Consiglio: {...} formulare voti e proposte di legge al Parlamento...”; artículo 16.2.t) Estatuto de Calabria (de 19 de octubre de 2004): t) “Il Consiglio inoltre:... può presentare proposte di legge alle Camere”.*

<sup>137</sup> Ni el portal Web de la Cámara de los Diputados ni el del Senado italianos permiten conocer los proyectos de ley presentados por los Consejos Regionales al Parlamento italiano, y sólo los portales web de algunos de estos Consejos ofrecen información parcial (sólo de algunas legislaturas, como por ejemplo hace el portal Web del Consejo Regional de Cerdeña, que sólo publica los proyectos presentados en la vigente Legislatura, la XV: [http://consiglio.regione.sardegna.it/XVLegislatura/PL\\_nazionale.asp](http://consiglio.regione.sardegna.it/XVLegislatura/PL_nazionale.asp)), razón por la cual no nos ha sido posible conocer todos los proyectos de ley regionales presentados ante el Parlamento italiano hasta la fecha.

### 2.1.2. La iniciativa legislativa regional en Portugal.

El artículo 6 de la Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976<sup>138</sup> califica al Estado de dicho país como unitario, pero reconoce la autonomía local de los municipios y el régimen autónomo insular de los archipiélagos de las Azores y de Madeira<sup>139</sup>, que disponen de un sistema político-administrativo propio concretado constitucionalmente en el Título VII de la Parte III<sup>140</sup>. Este reconocimiento constituye una de las grandes novedades del ordenamiento constitucional portugués, concibiéndose la autonomía política como una vía para impulsar el desarrollo económico de estas zonas geográficas alejadas<sup>141</sup>.

---

<sup>138</sup> Artículo 6 CP: *“1. El Estado es unitario y respeta, en su organización y funcionamiento, el régimen autónomo insular y los principios de subsidiariedad de la autonomía de las instituciones locales y de la descentralización democrática de la administración pública. 2. Los archipiélagos de las Azores y de Madeira son regiones autónomas dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos de gobierno propios”.*

<sup>139</sup> Por lo que respecta a Macao, la Constitución lo declaró *“territorio chino bajo administración portuguesa”*, aunque el Estatuto Orgánico de Macao de 17 de febrero de 1976 no reconoció facultad de iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República a ningún órgano de gobierno propio de este territorio (Gobernador, Asamblea de Legislativa y Consejo Consultivo). El 20 de diciembre de 1999 Macao se incorporó a la República Popular China como región administrativa especial.

<sup>140</sup> Artículo 225 CP: *“1. El régimen político-administrativo propio de los archipiélagos de las Azores y de las Madeira se basará en los condicionamientos geográficos, económicos y sociales y en las históricas aspiraciones a la autonomía de las poblaciones insulares. 2. La autonomía de las regiones se propone la participación democrática de los ciudadanos, el desarrollo económico-social y la promoción y defensa de los intereses regionales, así como el refuerzo de la unidad nacional y de los lazos de solidaridad entre todos los portugueses. 3. La autonomía político-administrativa regional no afectará a la integridad de la soberanía del Estado y se ejercerá en el marco de la Constitución”.*

<sup>141</sup> Sobre el modelo territorial portugués, *vid.*, GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*, 4ª ed., Coímbra, 1986, pp. 655-662; FERREIRA, F.A.: *As Regiões Autónomas na Constituição*, Coímbra, 1980; MIRANDA, J.: *“A Autonomía Legislativa Regional e o Interesse Específico das Regiões Autónomas”*, en *Estudos sobre a Constituição*, vol. 1, Lisboa, 1977; MARGARIDA, S.: *“La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas”*, en *Revista de*

El Estado unitario portugués ha sido calificado por unos como Estado unitario regional, en función de la alteración cualitativa introducida en la propia estructura del Estado, mientras otros rechazan tal calificación por entender que la regionalización política abarca solamente una pequeña parte del territorio nacional. La autonomía regional no se confunde con la autonomía esencialmente administrativa del poder local, ni las regiones autónomas se confunden con las regiones administrativas, las cuales, aunque previstas en el artículo 256 de la Constitución, aún no han sido instituidas, subsistiendo en el país la división distrital<sup>142</sup>.

Las regiones disponen de Estatutos político-administrativos, que son elaborados por las asambleas regionales y aprobados por la Asamblea de la República. Son órganos regionales la Asamblea regional, que ostenta el poder legislativo, elegida por sufragio universal, directo y secreto conforme al sistema de representación proporcional, y el Gobierno regional, responsable políticamente ante la asamblea y cuyo Presidente es nombrado por el Ministro de la República teniendo en cuenta los resultados electorales.

La Constitución portuguesa regula la iniciativa legislativa ante la Asamblea de la República<sup>143</sup> en el artículo 167, cuyo apartado 1 incluye a las asambleas legislativas de las regiones entre los titulares de la misma: *“La iniciativa legal y de referéndum compete a los Diputados, a los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, y también, en los términos y condiciones establecidos en la ley, a grupos de*

---

*Estudios Políticos*, núm. 60-61, 1998, pp. 891-909; GIRÓN REGUERA, E. y GARCÍA L.: “La descentralización regional en Portugal”, en *Los modelos europeos de descentralización territorial*, 2006, pp. 95-100; y TAJADURA TEJADA, J.: *La Constitución portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, entre otros.

<sup>142</sup> La constitución de regiones administrativas fue rechazada por la ciudadanía en el referéndum celebrado el 8 de noviembre de 1998.

<sup>143</sup> La Asamblea de la República es unicameral y ostenta la potestad legislativa excepto para aquellas materias reservadas por la Constitución al Gobierno (artículo 161.c) CP).

ciudadanos electores, correspondiendo la iniciativa de la ley, en lo que se refiere a las Regiones autónomas, a las respectivas asambleas legislativas”. Y así lo reitera en los artículos 221.1. f)<sup>144</sup> y 232.1<sup>145</sup>.

Por su parte, el artículo 36.1.b del Estatuto de Las Azores de 5 de agosto de 1980 dispone que: “Compete a la Asamblea Legislativa...ejercer la iniciativa legislativa mediante la presentación de propuestas de ley o de alteración a la Asamblea de la República”; y el artículo 85.1 del Estatuto de Madeira de 21 de agosto de 1999 establece que: “La Región, a través de la Asamblea Legislativa Regional, tiene el poder de ejercer la iniciativa legislativa, en los términos del artículo 167 de la Constitución, mediante la presentación a la Asamblea de la República de propuestas de ley y propuestas de alteración”.

El ejercicio de la iniciativa legislativa regional en Portugal se asemeja en cierta medida a la facultad de remisión al Congreso de proposiciones de ley de que gozan las Asambleas de las Comunidades Autónomas, aunque existen algunas diferencias. En ambos casos cabe distinguir dos fases claramente diferenciadas:

a) La primera de estas fases se desarrolla en el seno de las asambleas regionales con sujeción a lo previsto en sus respectivos reglamentos. Así, los Reglamentos de las Asambleas de Azores y Madeira regulan esta tramitación en los artículos 156-158 y 171-173 respectivamente, en cuya virtud la capacidad para

---

<sup>144</sup> Artículo 221.1. f) CP: “Las Regiones autónomas son personas jurídicas territoriales y tienen las siguientes atribuciones, a definir en sus respectivos estatutos:... Ejercer la iniciativa legislativa, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 167, mediante presentación a la Asamblea de la República de proyectos de ley y sus modificaciones”.

<sup>145</sup> Artículo 232.1 CP: “Será de la exclusiva competencia de la Asamblea de Legislativa de la Región Autónoma el ejercicio de las atribuciones contempladas en las letras a),b) y c), en la segunda parte del apartado d), en el apartado f), en la primera parte del inciso i) y en los puntos l), n) y q) del apartado 1 del artículo 227, así como la aprobación del presupuesto regional, del plan de desarrollo económico y social y de las cuentas regionales y además de la adaptación del sistema fiscal nacional a las particularidades de la región”.



iniciar estos procesos especiales corresponde a los diputados, a los grupos parlamentarios y al Gobierno regional en ambas Regiones, además de a los “*representantes parlamentarios*” en Azores (artículo 156.1 RAA), y a los “*grupos de ciudadanos electores, en las condiciones establecidas en un decreto legislativo regional*” en Madeira (artículo 125 RAMad.). Es destacable que en Portugal los Gobiernos regionales gocen de una facultad de impulso de la iniciativa legislativa estatal, al poder iniciar ante la respectiva asamblea regional el proceso de aprobación de una propuesta legislativa a presentar ante la Asamblea de la República; no ocurre así en España, donde ya veremos que los reglamentos parlamentarios regionales confieren tal capacidad, con carácter general, a un diputado (por lo común, contando con la firma de otros), a un grupo parlamentario, a los ciudadanos y, en algunos casos, a los ayuntamientos y otras entidades locales, pero no a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas.

La elaboración de las propuestas de ley a presentar a la Asamblea de la República seguirá –al igual que en España– las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios regionales para el procedimiento legislativo común, con algunas diferencias entre ambas regiones. Así, en Azores los sujetos con capacidad de iniciativa deberán presentar *antepropuestas de lei*, y el texto aprobado en la Asamblea será remitido, como propuesta de ley, a la Asamblea de la República acompañado de los elementos necesarios para su apreciación en Comisión y para su debate y votación en el Pleno (artículo 156.1 RAA). Mientras que en Madeira, la iniciativa originaria tendrá forma de *projecto de ley* o *anteproposta de proposta de lei*, el cual contendrá la mención expresa y la definición de su ámbito de aplicación (artículo 172.1.a) RAMad), y la propuesta aprobada adoptará la forma de Resolución firmada por el Presidente de la Asamblea Legislativa, quien la enviará en un plazo de tres días al Presidente da Assembleia de la República, sin perjuicio de su posterior publicación en el Diario de la Cámara (artículo 172.1.b) RAMad.).

Además, la Asamblea de la República podrá declarar, a solicitud de cualquiera de las Asambleas regionales mencionadas, que la propuesta de ley sea



tramitada por el procedimiento de urgencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 170.2 CP (arts. 156.3 RAA y 172.2 RAMad.), posibilidad no prevista en los reglamentos de nuestros parlamentos regionales, y las asambleas regionales podrán enviar representantes a la Asamblea de la República con el fin de que participen en las reuniones de las Comisiones donde se discutan las propuestas de ley remitidas (arts. 170 RAR, 158 en relación con el 155 RAA, y 173 RAMad.), cuestión a la que nos referiremos enseguida.

b) La segunda fase tiene lugar en la Asamblea de la República de acuerdo con lo previsto en su Reglamento de 19 de julio de 2007, y se concreta en la tramitación de la propuesta legislativa presentada a través del procedimiento legislativo oportuno, a resultas del cual puede aquella devenir en ley estatal. Como ocurre con las proposiciones de ley de iniciativa autonómica remitidas al Congreso en España<sup>146</sup>, las propuestas de ley presentadas por las Asambleas de Azores y Madeira seguirán el procedimiento legislativo común previsto en el respectivo Reglamento de la Asamblea de la República, con las especialidades que, bajo la rúbrica *“Apreciación de propuestas de ley de iniciativa de las Asambleas Legislativas de las regiones autónomas”*, regulan los artículos 169 y 170 RARP:

La especialidad regulada en el artículo 169<sup>147</sup> –y que no incluye el

---

<sup>146</sup> Artículo 127 RC: *“Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de la Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración corresponderá a la Delegación de aquélla”*.

<sup>147</sup> Artículo 169 RARP: *“1. As Assembleias Legislativas das regiões autónomas dos Açores e da Madeira têm direito à inclusão na ordem do dia de duas propostas de lei da sua autoria, em cada sessão legislativa. 2. O exercício do direito previsto no número anterior é comunicado ao Presidente da Assembleia da República até ao dia 15 de cada mês para que possa produzir efeitos no mês seguinte, em conformidade com o artigo 59. 3. A Assembleia Legislativa da região autónoma proponente pode ainda requerer que a votação na generalidade de proposta de lei agendada ao abrigo do presente artigo tenha lugar no próprio dia em que ocorra a discussão. 4. O requerimento referido no número anterior deve*

Reglamento del Congreso español- permite a las asambleas regionales solicitar que sus propuestas legislativas sean incluidas en el orden del día de cada sesión legislativa –antes del día 15 de cada mes para que dicha petición pueda surtir efectos en el siguiente mes-, así como requerir que la votación se produzca sobre la generalidad de dicha propuesta y se lleve a cabo el mismo día en que se discuta. Si en dicha votación el proyecto fuera aprobado, la votación sobre las especialidades y la votación final del conjunto se producirán en un plazo de 30 días.

Y, como antes hemos adelantado, la contenida en el artículo 170<sup>148</sup>, que permite la participación de representantes de las asambleas regionales proponentes en las reuniones de la correspondiente comisión que vaya a conocer de la propuesta regional. Nuestro ordenamiento también prevé la participación de representantes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en la tramitación de la proposición de ley remitida por éstas al Congreso, pero con notables diferencias respecto al caso portugués, pues la defensa de la proposición corresponde necesariamente en el caso español a una delegación de la asamblea autonómica proponente (arts. 87.2 CE y 127 RC) -no una mera posibilidad u opción como pasa en Portugal-.

Dicha delegación que estará integrada por un máximo de tres de sus miembros -en Portugal no hay ninguna referencia al número de representantes

---

*ser enviado ao Presidente da Assembleia pelo Presidente da Assembleia Legislativa da região autónoma, e precluye o exercício do direito consagrado no artigo 146. 5. Nos casos previstos no presente artigo, se a proposta de lei for aprovada na generalidade, a votação na especialidade e a votação final global devem ocorrer no prazo de 30 dias”.*

<sup>148</sup> Artículo 170 RARP: “1. *Nas reuniões das comissões parlamentares em que se discutam na especialidade propostas legislativas das regiões autónomas, podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente. 2. Para o efeito previsto no número anterior, a comissão parlamentar competente deve comunicar ao Presidente da Assembleia da República a inclusão na sua ordem de trabalhos da discussão na especialidade de proposta legislativa da região autónoma, com a antecedência mínima de oito dias em relação à data da reunião. 3. Recebida a comunicação referida no número anterior, o Presidente da Assembleia da República informa a Assembleia Legislativa da região autónoma da data e hora da reunião”.*

regionales-, y los representantes autonómicos sólo intervendrán en defensa de la proposición en el debate de toma en consideración en el Pleno del Congreso -no en la Comisión competente donde se debata la propuesta, como sí sucede en el caso portugués-.

## **2.2. Breve referencia a otros ejemplos de iniciativa legislativa regional.**

Junto a Italia y Portugal, otros Estados compuestos de carácter regional reconocen en la actualidad a sus entidades territoriales con autonomía política la facultad de iniciativa legislativa ante el Parlamento central, entre los cuales mencionaremos, a título de ejemplo y para concluir este capítulo, los casos de Finlandia, Perú y Bolivia.

La Constitución finlandesa de 11 de junio de 1999 reconoce al Parlamento del archipiélago de las islas Åland el derecho a realizar iniciativas al Parlamento estatal o *Eduskunta*, de acuerdo con lo que se establezca en la Ley de Autonomía (artículo 75<sup>149</sup>). Es, por ende, la Ley de Autonomía de 16 de agosto de 1991 la que atribuye directamente a la Asamblea Legislativa de Åland la facultad de presentar iniciativas sobre asuntos que correspondan a la competencia legislativa del Estado, iniciativas que serán enviadas al Gobierno finlandés para que éste las presente al *Eduskunta*.

La Constitución peruana de 29 de diciembre de 1993 reconoce a los Gobiernos regionales el “*derecho a iniciativa en la formación de las leyes*” ante el Congreso de la República, aunque sólo “*en las materias que les son propias*” (artículo 10). Reiteran, asimismo, tal reconocimiento de la facultad de iniciativa legislativa regional de ley estatal los artículos 192.9 de la Constitución, 76.4 del

---

<sup>149</sup> Artículo 75 CF: “*Sobre el orden de establecimiento de la Ley de Autonomía de Åland y de la Ley de adquisición de tierras de Åland regirá lo que se establezca específicamente en las Leyes mencionadas. Sobre el derecho del Parlamento Provincial de Åland a realizar iniciativas y sobre el establecimiento de las Leyes provinciales de Åland regirá lo que se establezca al respecto en la Ley de Autonomía*”.

Reglamento del Congreso y 15.1 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 16 de noviembre de 2012<sup>150</sup> .

En fin, la Constitución de Bolivia de 9 de febrero 2009 concede, asimismo, iniciativa legislativa ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, -compuesta por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (artículo 147)-, a *“los gobiernos autónomos de las entidades territoriales”* (artículo 162. I). Dicha iniciativa no está sometida a ninguna limitación material y se ejercerá mediante el envío de proyectos de ley a la Cámara de Diputados, que lo remitirá a la comisión o comisiones competentes, salvo que se trate de iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, las cuales serán de conocimiento de la Cámara de Senadores (arts. 163. 2 y 3 de la Constitución, 116 e) del Reglamento de la Cámara de Diputados y 123 b) del Reglamento de la Cámara del Senado). Iniciativa legislativa que, de acuerdo con la Ley Marco de Autonomía y Descentralización (Ley nº 31, de 19 de julio de 2010), ejercerán los “gobiernos autónomos” de las entidades territoriales autónomas (Asamblea Departamental y Órgano Ejecutivo en el caso de los Departamentos; Concejo Municipal y Órgano Ejecutivo en el caso de los Municipios; Asamblea Regional y Ejecutivo Regional en el caso de las Regiones autónomas; y Gobiernos Autónomos de los Territorios Indígenas Campesinos), en los términos previstos en los Estatutos de Autonomía y Cartas Orgánicas.

---

<sup>150</sup> Artículo 15.1: *“Son atribuciones del Consejo Regional (integrado por el Presidente Regional, el Vicepresidente Regional y los Consejeros Regionales elegidos en cada región, artículo 13) proponer ante el Congreso de la República las iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia”*.

## **PARTE SEGUNDA**

### **SUJETO, OBJETO E IDENTIFICACIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**



**CAPÍTULO CUARTO**  
**EL SUJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. CUESTIONES**  
**ACERCA DE SU TITULARIDAD**

**I. La atribución de la titularidad de la iniciativa legislativa regional a las Asambleas de las Comunidades Autónomas.**

El artículo 87.2 CE habilita expresamente a las Asambleas de las Comunidades Autónomas como los únicos titulares de la potestad de iniciativa autonómica de ley estatal. La iniciativa legislativa regional se concibe, pues, como una iniciativa institucional de los parlamentos autonómicos exclusivamente -siendo los Estatutos de Autonomía y, sobre todo, los respectivos reglamentos parlamentarios, los encargados de articular los mecanismos a través de los cuales aquellos parlamentos ejercen tal potestad-. En razón de ello, todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas -salvo el de Navarra como veremos a continuación- han prolongado la atribución a los parlamentos regionales de la titularidad de la iniciativa legislativa autonómica, y lo hacen mediante una

doble fórmula consistente o bien en la remisión, sin más, a la Constitución o a su artículo 87, o bien en la reiteración de su contenido<sup>151</sup>.

Como ejemplos de la primera posibilidad podemos citar el artículo 24.3 del Estatuto del Principado de Asturias: *“Compete también a la Junta General del Principado de Asturias ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución”*, o el artículo 41.d) del Estatuto de Aragón: *“Corresponde a las Cortes de Aragón el ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución”*. Y valgan como muestra de la segunda fórmula el artículo 16.3.h) del Estatuto de Madrid: *“Corresponde, igualmente, a la Asamblea la solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de proyectos de Ley y la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de Ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros de la Asamblea encargados de su defensa”*, o el artículo 24.6 del Estatuto de Castilla y León: *“Corresponde a las Cortes de Castilla y León solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley en los términos que*

---

<sup>151</sup> NARRARRO RUIZ, J.C. divide los Estatutos, en atención a la fórmula de reconocimiento de la iniciativa legislativa autonómica, en tres grupos:

a) Estatutos de Autonomía que se limitan a remitirse al artículo 87.2 CE, sin más precisiones. Es el caso de los Estatutos de Andalucía (artículo 106.9), Aragón (artículo 41.d), Canarias (artículo 13.e), Cantabria (artículo 9.2), La Rioja (artículo 19.Uno.i) y la Región de Murcia (artículo 23.3º).

b) Estatutos de Autonomía que optan por reiterar el contenido del artículo 87.2 CE, citándolo o no expresamente. Es el caso de los Estatutos de Castilla-La Mancha (artículo 9.Dos.h), Cataluña (artículo 61.b), Comunidad de Madrid (artículo 16.3.h), Comunidad Valenciana (artículo 22.f), Extremadura (artículo 16.2.g), Galicia (artículo 10.1.f), Islas Baleares (artículo 50.2) y País Vasco (artículo 28.b).

c) Un tercer grupo lo integran los Estatutos de Autonomía de Asturias y Castilla y León, por remitir, por un lado, a lo establecido en la Constitución (artículos 24.3 y 24.6, respectivamente), con lo que entrarían en el primer grupo descrito, y hacer expresa referencia, por otro, a las leyes marco y de transferencia del artículo 150 CE (artículos 14.1 y 77.1, respectivamente). (en “La iniciativa legislativa de los Parlamentos autonómicos ante el Parlamento estatal”, en *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, núm. 59, 2014, pp. 7-8)



establece el artículo 87, apartado 2, de la Constitución”, sin perjuicio de que esta mención final del artículo 87.2 CE –que se repite, por otra parte, en la mayor parte de los Estatutos que acogen la segunda fórmula- bien pudiera hacerlo aparecer como una clara mixtura de las dos fórmulas indicadas al inicio<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> Vid., para el resto de Comunidades Autónomas, a los efectos de que el lector tenga presente desde ya el completo panorama normativo, las referencias siguientes: artículo 106.9 EA Andalucía: “Corresponde al Parlamento de Andalucía la presentación de proposiciones de ley al Congreso de los Diputados en los términos del artículo 87.2 de la Constitución”; artículo 50.2 y 3 EA las Islas Baleares: “Corresponde también al Parlamento: ...Remitir proposiciones de Ley a la Mesa del Congreso de los Diputados y nombrar un máximo de tres Diputados encargados de defenderlas, de acuerdo con lo que permite el artículo 87.2 de la Constitución....Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de Ley”; artículo 13.e) EA Canarias: “Son funciones del Parlamento solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de Ley, y presentar directamente proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución”; artículo 9.2 EA Cantabria: “Corresponde al Parlamento de Cantabria ejercer la iniciativa legislativa y solicitar del Gobierno del Estado la adopción de proyectos de Ley, según lo dispuesto en la Constitución”; artículo 9.2.h) EA Castilla-La Mancha: “Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha solicitar del Gobierno de la Nación la aprobación de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley”; artículo 61.2 y 3 EA Cataluña: “Corresponden al Parlamento, además de las funciones establecidas por el artículo 55, las siguientes:...Elaborar proposiciones de ley para su presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados y nombrar a los Diputados del Parlamento encargados de su defensa....Solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley”; artículo 16.2.g) EA Extremadura: “Corresponde a la Asamblea de Extremadura solicitar al Gobierno de la nación la adopción de proyectos de Ley o remitir al Congreso de los Diputados proposiciones de Ley, conforme al artículo 87.2 de la Constitución”; artículo 10.1.f) EA Galicia: “Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes: solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley”; artículo 19.1.l) EA La Rioja: “El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma”; artículo 22.f) y g) EA la Comunidad Valenciana: “Son funciones de las Cortes Valencianas: f) Presentar ante la Mesa del Congreso proposiciones de ley y nombrar a los Diputados encargados de defenderlas. g)

En consonancia con estas previsiones, el artículo 108.3 RC reitera, en relación con la segunda de las modalidades de iniciativa recogidas en el artículo 87.2 CE, la atribución estudiada al establecer que: *“La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos”*.

No cabe, pues, ninguna duda al respecto: la titularidad de la iniciativa legislativa concedida a las Comunidades Autónomas la tienen, en el caso español, los parlamentos regionales. Y eso no es en absoluto, para nuestro Derecho positivo, una atribución problemática, sino más bien razonable, pues, dada la generalización del régimen parlamentario que la Constitución ha permitido en las Comunidades Autónomas, resulta coherente con el principio democrático que la función de promoción de la actividad legislativa estatal se realice solamente a través de los órganos mediante los cuales se articula la representación política de la población de cada Comunidad Autónoma.

Ahora bien, como el artículo 87.2 CE otorga la facultad de iniciativa legislativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas sin especificar más, los problemas pueden venir de imaginar –y aun admitir, si precede- posibles formas de convergencia entre las asambleas legitimadas a la hora de presentar sus iniciativas. De ahí que tengamos que entrar a analizar, a continuación, tales posibilidades.

---

*Solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley”*; artículo 28.b) EA País Vasco: *“Corresponde, además, al Parlamento Vasco: b) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa”*, y artículo 23.3 EA la Región de Murcia: *“Compete también a la Asamblea de Regional: 3. Solicitar del Gobierno la formulación de proyectos de Ley y presentar ante el Congreso de los Diputados proposiciones de Ley en los términos previstos en el artículo 87.2 de la Constitución”*.

## **II. La posible coordinación entre Asambleas de Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus iniciativas ante el Congreso.**

No hay duda de que varias Asambleas de Comunidades Autónomas pueden –con o sin previo acuerdo- presentar proposiciones de ley de iniciativa autonómica de contenido idéntico, bien que lo normal será que el Congreso de los Diputados proceda a acumularlas en los términos que le permita su reglamento, como así ocurrió en la única ocasión en la que, hasta el momento, los parlamentos regionales han hecho uso de esta posibilidad: la presentación en 1984 (II Legislatura) de tres proposiciones de ley de iniciativa autonómica aprobadas por el Parlamento de Cataluña, las Cortes de Aragón y el Parlamento de Andalucía para la regulación de las relaciones entre la institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas<sup>153</sup>.

---

<sup>153</sup> Estas tres proposiciones (publicadas en el BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, serie B, números 70, 74 y 80, de 14 de marzo, 3 de abril y 21 de mayo de 1984, respectivamente) fueron objeto de un debate “acumulado” de toma en consideración celebrado en la sesión plenaria del día 14 de marzo de 1985, y, tras el correspondiente procedimiento legislativo en las Cortes Generales, se aprobó la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, sobre regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (BOE número 271, de 12 de noviembre de 1985). Eso sí, el acuerdo de acumulación no fue publicado, y sólo consta que la Mesa de la Cámara resolvió encomendar dictamen sobre una única proposición a la Comisión Constitucional en su sesión de 20 de marzo de 1985 (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, serie B, número 70, de 25 de marzo de 1985).

Por otra parte, ni el Reglamento del Congreso ni ninguna de las normas interpretativas y supletorias del mismo regulan la acumulación de las proposiciones de ley – cualquiera que sea su origen- que tengan contenido idéntico. Entendemos que la acumulación de varias proposiciones a efectos de su debate conjunto de toma en consideración podría ser acordada por el Presidente de la Cámara por aplicación analógica del artículo 195.2 RC, que, en relación con las proposiciones no de ley, establece que: “*El Presidente de la Comisión o de la Cámara podrá acumular a efectos de debate las proposiciones no de ley relativas a un mismo tema o a temas conexos entre sí*”; mientras que la acumulación de varias proposiciones en una a efectos de su tramitación posterior a la

En estos casos, la acumulación no debe obstar a que puedan intervenir en la sesión plenaria del Congreso en el que se debata su toma en consideración un máximo de tres parlamentarios de cada una de las asambleas remitentes, criterio que, de hecho, fue el seguido en la tramitación de las tres proposiciones de ley de iniciativa autonómica mencionadas<sup>154</sup>, sin perjuicio de que un hipotético acuerdo pudiera prever una delegación pactada de tres parlamentarios. Sería deseable, a nuestro juicio, que se estableciera algún cauce específico para que las Asambleas autonómicas que así lo acordaran pudieran remitir de forma conjunta proposiciones idénticas o, al menos, para que las Asambleas afectadas expresaran su conformidad u oposición a la acumulación de tales procesos y pudieran reaccionar a ese tratamiento como lo estimasen conveniente (piénsese, por ejemplo, en la posibilidad de retirar su iniciativa en las actuaciones procesales que pudieran proceder).

Lógicamente, entendemos que también procedería la previsión de un cauce para la presentación conjunta de una única iniciativa legislativa

---

toma en consideración habrá de ser acordada por la Mesa (artículo 31.1.1º y 7º RC), como así sucedió, a título de ejemplo, en el caso de las proposiciones de ley presentadas también durante la II Legislatura por el Grupo Socialista y el Grupo Mixto sobre reconocimiento, como años trabajados a efectos de la Seguridad Social, de los períodos de prisión sufridos como consecuencia de los supuestos contemplados en la Ley de Amnistía de 15 de octubre de 1977, las cuales, tras ser tomadas en consideración en sesión plenaria de 20 de diciembre de 1983, fueron acumuladas en una sola por acuerdo de la Mesa adoptado en su sesión de 28 de diciembre del mismo año (BOCG, Congreso de los Diputados, II Legislatura, número 38, de 4 de enero de 1984).

<sup>154</sup> Las cuales fueron defendidas, respectivamente, por tres representantes del Parlamento de Cataluña (los señores Camps i Rovira, Casares i Potait y Ribó i Massó), uno de las Cortes de Aragón (su entonces Presidente, el señor Embid Irujo) y dos del Parlamento de Andalucía (su Presidente en ese momento, el señor Ojeda Escobar, y el señor Hernández Mancha). Pueden verse sus intervenciones en defensa de las correspondientes proposiciones en el DS del Congreso de los Diputados, II Legislatura, Pleno, núm. 189, de 14 de marzo de 1985, pp. 8.688-8.690.

autonómica por acuerdo previo de varios parlamentos regionales<sup>155</sup>. Tal supuesto -a todas luces más interesante, en el plano teórico, que el anterior- no se ha producido nunca en la práctica<sup>156</sup>, pero aun así no se debe descartar su admisibilidad, máxime cuando la posibilidad de que varios grupos parlamentarios puedan presentar conjuntamente una sola proposición de ley al amparo del artículo 126.1.2º RC sí ha sido consagrada por la práctica. Desde el punto de vista procedimental, se traduciría en la tramitación de un solo texto, cuya defensa creemos debiera corresponder, al tratarse de un único texto, a un máximo de tres parlamentarios en la distribución acordada por las asambleas proponentes. En todo caso, eso sí, este respaldo plural a una única proposición de ley de iniciativa autonómica favorecería, de algún modo, su toma en consideración al subrayar una necesidad más ampliamente sentida.

Los supuestos descritos son contemplados por Lavilla Rubira<sup>157</sup>, quien afirma que "...en ambos casos se produce un plus de legitimidad en relación con el texto de la iniciativa, desde el momento en que ésta supera el carácter local o particularista, constituyéndose así como instrumento al servicio de unos intereses más generales y amplios....El uso de la iniciativa legislativa autonómica conjunta podría suponer un desarrollo más fecundo de su ejercicio en el futuro, y, asimismo, permitir una interpretación

---

<sup>155</sup> En este sentido GERPE LANDÍN, M. ha recalcado la conveniencia de que el Reglamento del Congreso prevea un procedimiento especial para la tramitación conjunta de las iniciativas autonómicas concordantes en la materia y presentadas coetáneamente por diferentes Asamblea des de Comunidades (en "Relaciones entre... *op. cit.*, p. 169).

<sup>156</sup> Sí se ha producido en algún caso -más por conexión material que por identidad- la acumulación en una misma sesión plenaria para su toma en consideración de dos proposiciones de ley remitidas por la misma Comunidad Autónoma (p.ej., en el orden del día de la sesión plenaria de 22 de mayo de 1988 se incluyeron dos proposiciones de ley remitidas por el Parlamento de Cataluña conectadas por razón de la materia: la proposición sobre determinación de los parámetros técnicos de funcionamiento de las emisoras institucionales dependientes de las Corporaciones Locales y la proposición sobre cesión obligatoria y temporal de la red de enlaces de las televisiones públicas).

<sup>157</sup> LAVILLA RUBIRA, J.J: "Las proposiciones... *op. cit.*, p.22.

integradora y no de equilibrios contrapuestos entre los límites de un poder de iniciativa genérico acorde con la salvaguarda del interés general -reservado al Gobierno y a las Cámaras- y un poder de iniciativa –o de estímulo de iniciativa- constreñido a la defensa de los intereses autonómicos específicos”.

En nuestra opinión, la facultad que la Constitución otorga a las asambleas autonómicas no se puede catalogar ni cuantitativa ni cualitativamente como de más o menos legítima ni en función del contenido de la iniciativa ni de los intereses más o menos locales que se pretendan satisfacer con ella. Es ésta una facultad dada a las Asambleas que les dota de una legitimidad plena y única para usarla, en el esquema del artículo 87.2 CE, como quieran, sin necesidad de tener, ni de buscar, ni de justificar su interés específico, local o general, en dicha iniciativa<sup>158</sup>.

Cosa distinta es que la iniciativa conjunta pueda tener un peso político específico que se manifieste en una tramitación preferente en las Cortes Generales. Y cosa aparte, además, es esa mayor complejidad procesal que supone, según decíamos, el tener que resolver cuál deba ser el camino a recorrer para pactar entre tales Comunidades un texto coordinado y conjunto.

Quedaría, además, por resolver a través de qué mecanismo podrían varias Comunidades Autónomas pactar un texto conjunto que presentar acumuladamente ante el Congreso de los Diputados. No existe en los Estatutos de Autonomía norma alguna que se refiera a esta cuestión, pero

---

<sup>158</sup> Declara en este sentido GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. que “...cuando la Constitución confiere la capacidad de iniciativa a las Asamblea des autonómicas está revistiendo de dicha facultad a unos órganos que, por definición, están vinculados a intereses locales territoriales y que lógicamente actuarán en defensa de los mismos sin que, en principio, se les pueda reprochar tal actuación ni considerar que, caso de que su actividad se centre en unos intereses más amplios, ésta merezca el premio de ningún plus de legitimidad” (en “La participación... *op. cit.*, p.220).

no resultaría descabellado acudir para ello a los instrumentos ordinarios de colaboración entre Comunidades Autónomas, muy particularmente, a los acuerdos de cooperación, cuya negociación compete a los Ejecutivos regionales pero cuya firma definitiva depende del consentimiento que acerca de los mismos deben manifestar los parlamentos autonómicos correspondientes a través de un *iter* parlamentario muy semejante también al previsto para el procedimiento legislativo ordinario.

### **III. Particular atención al caso de Navarra.**

Una vez conocido y despejado el panorama general anterior, hay que decir que Navarra es la única Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía no atribuye a su parlamento la potestad de iniciativa legislativa autonómica de ley estatal. En efecto, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral no la menciona entre sus competencias. No obstante, a pesar del silencio del Estatuto, entendemos que el Parlamento de Navarra sí ostenta tal potestad por las siguientes razones:

En primer lugar, porque la titularidad de la facultad autonómica de iniciativa legislativa deriva directamente del artículo 87.2 CE, sin necesidad de la interposición de una norma estatutaria.

De otra parte, creemos aplicable por analogía, en este caso, el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 63/1986, de 21 de mayo, en la que se desestima la posición del Abogado del Estado al cuestionar la propia legitimación del País Vasco para interponer recursos de inconstitucionalidad y sostener que, aun cuando gozase de tal legitimación, ésta correspondería al Parlamento vasco y no al Gobierno de esta región dados los términos del artículo 28.c) del Estatuto de Autonomía del País



Vasco<sup>159</sup>. No es ese el criterio del Tribunal Constitucional el cual afirma en dicho pronunciamiento (FJ 4º) que *“...tal afirmación resulta infundada, pues, a pesar de que el Estatuto vasco no atribuye al Gobierno regional la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el artículo 162.1.a) de la Constitución otorga tal legitimación tanto a los órganos colegiados ejecutivos como a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, atribución que reitera el artículo 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y, el hecho de que el mencionado artículo 28 del Estatuto vasco la atribuya solamente al Parlamento Vasco no puede, por lo tanto, ser interpretado en el sentido de que excluya la legitimación del Gobierno Vasco”*.

Traído, pues, este hilo argumental a nuestro terreno, ello significa que la omisión de la potestad del Parlamento navarro para iniciar las leyes del Estado en la que el Estatuto navarro incurre no puede suponer la imposibilidad de su ejercicio por el citado órgano.

Por último, debemos destacar que Navarra se ve afectada, como el resto, por el artículo 108.3 RC anteriormente transcrito; que el artículo 11 del Estatuto navarro, al enunciar las funciones del Parlamento de Navarra, incluye una cláusula general en la que, desde luego, se comprenden las funciones atribuidas por la Constitución misma: *“El Parlamento...desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”*; y que el Reglamento del Parlamento de Navarra da por supuesto que éste goza de la potestad de iniciativa legislativa autonómica en el artículo 212.1, cuyo tenor literal es el siguiente: *“La elaboración por el Parlamento de Navarra de las propuestas y proposiciones de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se ajustará a lo establecido en el Capítulo II del Título VI de este Reglamento”*.

---

<sup>159</sup> Artículo 28.c) EA País Vasco: *“Corresponde, además, al Parlamento Vasco,...interponer el recurso de inconstitucionalidad”*.



#### **IV. ¿Pueden otros sujetos distintos de las Asambleas legislativas autonómicas ostentar la iniciativa legislativa regional?**

##### **4.1. Sobre la discutible posibilidad de extender la titularidad de la iniciativa legislativa regional a los Gobiernos autonómicos.**

Según lo visto en el epígrafe anterior, cabe preguntarse si instituciones autonómicas distintas a las Asambleas legislativas autonómicas y, en concreto, los Gobiernos u órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas, pueden ejercer también la potestad de iniciativa legislativa autonómica de ley estatal. El origen de esta cuestión se encuentra en el carácter dispositivo del sistema de organización territorial del Estado, que se manifiesta no sólo en materia de distribución de competencias, sino también en relación con la organización institucional. Al existir la posibilidad de que no todas las Comunidades Autónomas se dotaran de una asamblea legislativa, se podría haber planteado el supuesto de que, en las Comunidades en las que sólo existiera un órgano colegiado ejecutivo, éste quedara legitimado, en virtud de una interpretación flexible del artículo 87.2 CE, para el ejercicio de tal facultad. De hecho, en el proceso constituyente, la enmienda número 510, presentada en el Senado por el señor Xirinacs I Damians (del Grupo Parlamentario Mixto) tuvo por objeto reconocer el derecho de iniciativa legislativa a *“los Estados Confederados representados por sus órganos de poder”*<sup>160</sup>, expresión esta última que hubiera permitido incluir tanto a los órganos legislativos como a los ejecutivos.

Si bien la cuestión planteada carece hoy de trascendencia práctica, pues en todas las Comunidades Autónomas existe una Asamblea legislativa, no nos parece inútil salir al paso de la posibilidad expuesta, que, sin embargo, debemos rechazar. Se opone a ello, en primer término, el tenor

---

<sup>160</sup> *Vid.*, Enmiendas al proyecto de Constitución en el Senado (sf.), p. 515, en el Portal Web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.

literal del propio artículo 87.2 CE, en el que se menciona exclusivamente a las “*Asambleas de las Comunidades Autónomas*”, órganos dotados de identidad constitucional propia y distinta de la que corresponde al “*Consejo de Gobierno*” (artículo 152.1 CE) u “*órgano colegiado ejecutivo*” (artículos 162.1.a) CE y 32.2 LOTC).

En segundo lugar, ya hemos destacado cómo tanto el artículo 108.3 RC -en relación con la vía ante el Congreso de los Diputados- como la práctica totalidad de los Estatutos de Autonomía ratifican la atribución de la potestad de iniciativa legislativa autonómica exclusivamente a los parlamentos regionales, lo cual no hace sino confirmar que la posterior legislación de desarrollo tampoco ha querido suscitar el problema abriendo (sin desconocer la preceptiva atribución de dicha facultad a los Parlamentos autonómicos) aquella matriz constitucional con la inclusión de otros sujetos y, en particular, de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Y ya en el terreno práctico, la extensión de la titularidad de la potestad de iniciativa legislativa autonómica a los Gobiernos regionales viene a ser innecesaria porque, al haberse generalizado hoy en todas las Comunidades Autónomas un régimen parlamentario, el Gobierno autonómico sólo lo es si tiene y controla la mayoría en correspondiente el parlamento regional, con lo cual a éste le basta con solicitar al grupo parlamentario mayoritario en el que se sustenta (o a los grupos que lo apoyen, si se tratara de un Gobierno de coalición) que inicien el correspondiente procedimiento de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que este procedimiento se ponga en marcha.

Negada la titularidad de la iniciativa legislativa autonómica a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, cabe preguntarse si podrán éstos suplir su carencia mediante el ejercicio del derecho de petición. Si admitimos -como hace Lavilla Rubira<sup>161</sup>- tal posibilidad, se pondría a

---

<sup>161</sup> LAVILLA RUBIRA, J.J: “Las proposiciones... *op. cit.*, p.22.

disposición de los Gobiernos regionales –siempre según el citado autor- una triple vía para el ejercicio de tal derecho: pedir a la Asamblea que ejerza la potestad de iniciativa legislativa autonómica; pedir al Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley; o pedir al Congreso de los Diputados que admita a trámite y tome en consideración una proposición de ley autonómica. Pero nosotros entendemos que ni por su origen histórico ni por su configuración constitucional y legal<sup>162</sup> puede el derecho de petición –del que realizaremos algunas consideraciones en el último capítulo de este trabajo- suplir la carencia de potestad legislativa autonómica de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Ello, claro está, sin perjuicio de la posibilidad de que el Gobierno autonómico de que se trate haga –o pueda hacer- uso de las relaciones intergubernamentales con el Gobierno de la Nación (con mayor garantía de éxito si son del mismo signo político) para que éste ejerza como propia una iniciativa legislativa o impulse la del grupo parlamentario del Congreso (o del Senado) en el que se sustenta; pero esta última vía ya no pertenece al mundo del Derecho –ni, por lo tanto, al del derecho de petición- sino al terreno de la práctica institucional, a todas luces muy distinto.

---

<sup>162</sup> Así, la LO 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición, se decanta, como ya lo hizo con anterioridad el Tribunal Constitucional (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 194/1989, de 16 de noviembre; y 142/1993, de 22 de abril, entre otras) por un concepto restringido del derecho de petición al señalar el segundo párrafo del artículo 3 que *“No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley”*. De este modo, constitucional y legalmente el derecho de petición se configura con un carácter supletorio respecto a otros instrumentos de participación o de garantías de derechos. Tan es así, que a la ley no le bastó lo señalado en el artículo 3, sino que en el artículo 8 establece que: *“No se admitirán las peticiones...cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial...”*.

#### **4.2. Referencia al supuesto de iniciativa previsto en el artículo 26.c) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.**

Un caso particular de iniciativa legislativa de ley estatal atribuida a un Gobierno autonómico lo constituye el previsto en el artículo 26.c) del Estatuto de Navarra<sup>163</sup>, que reconoce a favor del Gobierno de Navarra -la Diputación Foral-, previa autorización del Parlamento de esta Comunidad, la facultad de iniciativa legislativa en relación con las leyes previstas en el artículo 150.1 y 2 CE, es decir, las leyes marco y las leyes orgánicas de transferencia.

Podría pensarse que la singular trascendencia de esas dos figuras normativas, las leyes marco y las leyes orgánicas de transferencia, justifican tal excepción a favor del Gobierno regional. Sin embargo, no creemos que ello sea así. No estamos aquí en presencia de una cuestión en la que importe la singularidad o importancia de la ley que se inicia sino ante un problema formal en el que la decisión es la atribución constitucional estricta de dicha facultad a unos sujetos y no a otros. Y en este terreno, está claro que este régimen singular de iniciativa legislativa autonómica a favor de un Gobierno regional no está previsto en la Constitución, y ningún Estatuto de Autonomía lo contempla, razón por la cual nos atrevemos a afirmar la inconstitucionalidad de este artículo 26.c) en la medida en que se interprete que atribuye al Gobierno de Navarra una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales de la que la Constitución no le ha provisto. Todo el razonamiento hecho al respecto con anterioridad se hace aquí eficaz.

---

<sup>163</sup> Dispone el artículo 26.c) del Estatuto navarro que: “*La Diputación Foral precisará de la previa autorización del Parlamento para...ejercitar la iniciativa a que se refiere el artículo 39.2 de la presente Ley Orgánica*”. Por su parte, el artículo 39.2 señala que: “*Corresponderán, asimismo, a Navarra todas aquellas facultades y competencias no comprendidas en el apartado anterior que, a iniciativa de la Diputación Foral, le atribuya, transfiera o delegue el Estado, con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley*”.

### **4.3. La iniciativa legislativa de las Asambleas de Ceuta y Melilla.**

A pesar de que el tenor literal del artículo 87.2 CE atribuye, como ya sabemos, la titularidad de la potestad de iniciativa legislativa regional de ley estatal exclusivamente a las *“Asambleas de las Comunidades Autónomas”*, el artículo 12.1.b) de los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla (Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, respectivamente, de 13 de marzo) señala que corresponde a la Asamblea *“ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el Estatuto”*, y el artículo 13 de ambos Estatutos establece que la Asamblea respectiva *“...podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de Ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”*.

Reconocimiento que reiteran, asimismo, el artículo 73 del Reglamento de la Asamblea de Ceuta: *“1. La Asamblea de Ceuta podrá solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. 2. La iniciativa legislativa que corresponde a la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, según dispone el artículo 12.1.b) del Estatuto de Autonomía, se ejercerá en los términos previstos en el presente Reglamento”*; y el artículo 72.1 del Reglamento de la Asamblea de Melilla: *“De conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto de Autonomía, la Asamblea podrá solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un Proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley”*.

A la vista, pues, del tenor literal del artículo 87.2 CE, podría cuestionarse la propia constitucionalidad de la atribución a las Asambleas de Ceuta y Melilla de la facultad de iniciativa legislativa de ley estatal, más si tenemos en cuenta que el Tribunal Constitucional ha declarado en más de una ocasión que las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no son

Comunidades Autónomas ni pueden equipararse a ellas, sino que gozan de un régimen especial de autogobierno y autonomía que viene a ser híbrido entre el que regula la actividad de los Entes Locales y el que disfrutaban las Comunidades Autónomas<sup>164</sup>.

Así, tanto en Ceuta como en Melilla los miembros de la Asamblea - órgano representativo de la Ciudad- serán elegidos de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales, y ostentan también la condición de Concejales. Y la Asamblea carece de potestad legislativa en relación con las materias sobre las que ostentan competencia, de modo que no pueden dictar leyes, sino tan sólo reglamentos. Ello explica que, al carecer de procedimiento o vía para la elaboración de leyes, los reglamentos de aquellas asambleas hayan tenido que incluir procedimientos específicos para el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa en el ámbito estatal, procedimientos que, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, difieren en gran medida del seguido por las Comunidades Autónomas.

No obstante, el hecho de que las Asambleas de Ceuta y Melilla, a diferencia de los parlamentos de nuestras diecisiete Comunidades Autónomas, carezcan de potestad legislativa no nos parece argumento suficiente para afirmar la inconstitucionalidad del reconocimiento de la iniciativa legislativa de leyes estatales. Conviene recordar, en primer término, que la Constitución no exige que todas las Comunidades y Ciudades Autónomas posean una asamblea, sino que únicamente lo requiere de aquellas cuyos Estatutos sean aprobados por el procedimiento del artículo 151 CE.

Asimismo, las Asambleas a que alude el artículo 87.2 CE no tienen por qué ser siempre órganos legislativos, pues cabe perfectamente la

---

<sup>164</sup> *Vid.*, AATC 201/2000 y 2012/2000, de 25 de julio; y STC 240/2006, de 20 de julio, entre otras resoluciones del Alto Tribunal.

posibilidad –que ha descartado la práctica- de Comunidades Autónomas carentes de potestad legislativa (excepto, otra vez, cuando su Estatuto se hubiera adoptado por la vía del artículo 151 CE).

A parte de ello, y como una concreción de la facultad para solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, el artículo 26 de ambos Estatutos prevé que la respectiva asamblea pueda proponer al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para modificar las leyes y disposiciones generales aplicables, al objeto de adaptarlas a las peculiaridades de la ciudad, lo que, obviamente, tampoco constituye una iniciativa legislativa en sentido estricto, sino más bien una capacidad particular de impulso de la iniciativa legislativa gubernamental. Sorprende, eso sí, que sólo el Reglamento de la Asamblea de Melilla – y no, por lo tanto, el de Ceuta- regule el procedimiento para el ejercicio de esta facultad (artículo 73<sup>165</sup>), cuya aprobación requiere sólo una mayoría simple, a diferencia de las vías de iniciativa reconocidas en el artículo 87.2 CE (solicitud al Gobierno de un

---

<sup>165</sup> Artículo 73 RCAM de 18 de mayo de 2012: “1.- Según lo dispuesto en el artículo 26 del Estatuto de autonomía, la Ciudad, mediante Acuerdo de la Asamblea de, tiene la facultad de proponer al Gobierno de la Nación la adopción de medidas necesarias para modificar las leyes y disposiciones generales aplicables, al objeto de adaptarlas a las peculiaridades de la Ciudad. 2.- El procedimiento se iniciará a propuesta del Consejo de Gobierno o de un Grupo Político, indicándose la ley o disposición general y el texto que se pretende modificar, los motivos que lo fundamentan así como la correspondiente redacción de los artículos afectados o, en su caso, la adición o supresión de otros. Todo ello será remitido a la Mesa de la Asamblea de, órgano que, tras comprobar que cumple los requisitos anteriormente señalados, en el plazo máximo de diez días, la enviará a la Comisión correspondiente para su dictamen. En el caso de no cumplirlos, dentro del mismo plazo, devolverá la iniciativa al órgano que hizo la propuesta para la subsanación de los defectos advertidos en un plazo de diez días. De no hacerlo, se entenderá decaída la iniciativa. 3.- La aprobación por el Pleno de la Asamblea de la propuesta al Gobierno de modificación de una Ley o disposición general estatal requerirá mayoría simple. 4.- Por parte del Secretario General se certificará la aprobación de la Asamblea de, adjuntando, como anexo a la certificación, el texto de la ley o disposición general con la modificación propuesta, remitiéndose al Gobierno de la Nación. 5.- El acuerdo de la Asamblea de que se refiere en el apartado anterior se publicará en el Boletín Oficial de la Ciudad”.



proyecto de ley y remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley), cuya aprobación, como veremos en la parte procesal de este trabajo, requieren mayoría absoluta.

#### **4.4. Particular atención a la facultad de iniciativa legislativa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado.**

La ambiciosa reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994<sup>166</sup> tuvo como pieza clave la creación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que aparece regulada en la nueva Sección 2 del Capítulo IV relativo a las Comisiones (arts. 55 a 56 bis 9 RS), aunque el último artículo de esta Sección, el artículo 56 bis 9, fue introducido por el artículo segundo de la reforma de 4 julio de 2005 del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las Lenguas cooficiales en el Senado.

La CG-CCAA presenta una naturaleza híbrida<sup>167</sup> pues, por un lado, participa de la común naturaleza de las Comisiones legislativas, asimilándose en tales momentos al funcionamiento de cualquier otra

---

<sup>166</sup> Sobre dicha reforma *vid.*, entre otros, FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F.: “Los problemas de la distribución territorial del poder en España. (La reforma del Senado)”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 34, 1991, pp. 101-120; TOMÁS Y VALIENTE, F.: “Perspectivas, preguntas...*op. cit.*”, pp. 240-241; RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M.: “El procedimiento legislativo del Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, p. 269; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1994, pp. 485-499; RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento General de las Comunidades Autónomas del Senado”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 1, 1995, pp. 11-30; y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp. 437-443.

<sup>167</sup> Ya en el trámite de ponencia sufrió su naturaleza una importante transformación, pasando a ser de Comisión permanente no legislativa a Comisión legislativa.



Comisión legislativa (en cuanto a convocatoria, orden del día, procedimiento legislativo, participación de sus miembros, etc.); y, por otro, desde una perspectiva sustancial y no meramente formalista, tiene una naturaleza especial en un doble plano: *ad intra* del Senado, como órgano de la cámara singularmente encargado de promover el estudio, tramitar, debatir, informar y dictaminar, en cada caso, sobre todos los asuntos de interés autonómico que hayan de conocer las Cortes Generales, y *ad extra*, porque el objetivo prioritario de la reforma del Reglamento del Senado es la promoción de la presencia en él de las instituciones autonómicas y su participación en los trabajos de la cámara basada en el acuerdo político de colaboración entre las instituciones del Estado<sup>168</sup>.

Además de estar compuesta por el doble número de senadores que las restantes comisiones (actualmente cincuenta y dos)<sup>169</sup>, todos los senadores designados por las asambleas legislativas autonómicas que no sean miembros de la CG-CCAA (artículo 56 bis 1 RS), así como el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas -representados por su Presidente o por el miembro del correspondiente órgano colegiado de gobierno designado para ello- (artículo 56 bis 2 RS), podrán asistir a sus sesiones e intervenir en los debates.

Por ello, en la práctica, todas las convocatorias de la CG-CCAA se cursan, además de a los senadores miembros de la Comisión General y a los senadores de designación autonómica con derecho a asistir e intervenir en los debates, al Gobierno y a los diecisiete Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si bien se ha mantenido el criterio de limitar la participación de los Ejecutivos al rango de Ministros del Gobierno y Consejeros de los Consejos de Gobierno de las Comunidades

---

<sup>168</sup> RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: "La participación... *op. cit.*, p. 11.

<sup>169</sup> La Mesa de la Comisión está compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios, elegidos por los miembros de la Comisión (artículo 53 RS). Tiene, pues, dos Secretarios más que el resto de las Comisiones.

Autónomas<sup>170</sup>.

El régimen de convocatoria de la CG-CCAA y fijación del orden del día es sustancialmente distinto de las restantes comisiones del Senado<sup>171</sup>, ya que se reunirá cuando sea convocada por su Presidente o por el del Senado a iniciativa propia, o cuando les sea solicitada la convocatoria por el Gobierno, alguno de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o un tercio de sus miembros (artículo 56 bis 3 RS). Así pues, por primera vez en nuestro Derecho parlamentario se atribuye la facultad de solicitar la convocatoria de un órgano de las Cámaras a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas<sup>172</sup>, y como quiera que la

---

<sup>170</sup> Además de la facultad de constituir Ponencias reconocida a todas las Comisiones de la Cámara por el artículo 65 RS, la CG-CCAA puede constituir Ponencias para examinar con carácter previo asuntos a tratar que afecten específicamente a alguna Comunidad Autónoma, en las que podrán intervenir los Senadores designados por la Asamblea de legislativa de la Comunidad Autónoma afectada. Igualmente, podrá la Comisión, por mayoría, encomendar informes a cualquiera de sus miembros, con lo que se introduce en el Reglamento del Senado la figura del ponente individual (artículo 56 bis 5 RS).

<sup>171</sup> A este respecto, afirma AJA FERNÁNDEZ, E. que "...la reforma reglamentaria de 1994 roza realmente los límites de la Constitución en su intento de convertir a la Cámara en un foro de las Comunidades Autónomas. En particular, la presencia ordinaria de los Presidentes y Consejeros regionales en esta Comisión del Senado y su facultad para participar en la organización del orden del día, sin ser miembros de la Cámara, llegan al límite de las posibilidades del reglamento parlamentario" (en *La reforma ... op. cit.*, p. 13)

<sup>172</sup> Aunque en ninguna de las ocasiones en las que las Comunidades Autónomas han utilizado la facultad de convocar a la Comisión General lo han hecho para estimular la iniciativa legislativa de ésta, sí es común que la utilicen para recabar información y explicaciones sobre la repercusión de determinadas decisiones legislativas de ámbito estatal, orientándose, así, el ejercicio de esta facultad de convocatoria a la dialéctica entre territorios. A simple título de ejemplo, en la VII Legislatura los siguientes Gobiernos autonómicos solicitaron convocatorias de la Comisión con esta finalidad: a) el Gobierno de Baleares, para que la Ministra de Educación, Cultura y Deporte expusiera los elementos en que se fundaba el Anteproyecto de Ley Orgánica de Universidades, y para que el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales explicara la reforma del mercado laboral incluida en el Real Decreto-Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad; b) los Gobiernos de Extremadura y

convocatoria de un órgano parlamentario se vincula necesariamente a la sustanciación de un orden del día determinado, cuya fijación, en el caso de la Comisión General, corresponde al Presidente, oída la Mesa y Portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión (artículo 56 bis 4 RS), quiere ello decir que los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuentan con la facultad de instar la convocatoria y solicitar la inclusión de puntos del orden del día<sup>173</sup>.

En cuanto a sus funciones, qué duda cabe de que la creación de la CG.-CCAA ha tratado de reforzar el papel del Senado como Cámara de representación territorial y punto de encuentro entre las Comunidades Autónomas y el Estado donde trazar las más importantes líneas de cooperación. Sin embargo, este objetivo no se ha logrado, en parte, por la escasa e ineficiente actividad que se ha llevado a cabo en la Comisión, pues si bien el artículo 56.h) RS le atribuye la función general de “...*promover la cooperación y la coordinación entre las diversas Administraciones en materias de su competencia, favoreciendo la colaboración entre ellas y la definición de ámbitos específicos de encuentro*”, no es menos cierto que los

---

Castilla La-Mancha, para conocer y debatir la posición del Gobierno de España respecto de los Reales Decretos-Ley 4/2000 y 6/2000, de 23 de junio, sobre régimen del suelo y horarios comerciales; c) el Gobierno de Andalucía, para recabar información y debatir acerca de la promulgación por el Gobierno de la Nación de los Reales Decretos-Ley sobre medidas urgentes en distintos ámbitos de la actividad social y económica, dictados con fecha 23 de junio de 2000; d) y el Gobierno de Aragón, con anterioridad a la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación, a los efectos de que el Gobierno informe sobre el calendario previsto para la aplicación de dicha Ley, su financiación y la repercusión económica que tendrá en las distintas Comunidades Autónomas, así como para que la Diputación General de Aragón informe sobre su parecer en relación con estas materias.

<sup>173</sup> Para cada punto del orden del día se formará un registro de oradores, que permanecerá abierto hasta media hora antes del inicio de la sesión. A la vista de las intervenciones solicitadas y de los puntos incluidos en el orden del día, el Presidente de la Comisión, oída la Mesa y los Portavoces, fijará el orden y duración de aquéllas y la ordenación del debate, que incluye para cada punto un turno final de Portavoces. Si el Gobierno solicita el uso de la palabra, iniciará el turno de oradores (artículo 56 bis 4 RS).

mecanismos que el resto de apartados de este mismo precepto pone a su disposición son de limitadísimo alcance, quedando prácticamente reducidos a la posibilidad de informar y ser informada de aquellas actividades parlamentarias con participación autonómica.

No obstante, a los efectos del tema que aquí nos ocupa, el apartado s) del artículo 56 RS le permite “...ejercer la iniciativa legislativa, mediante proposiciones de Ley, en cuya tramitación se atenderá a lo previsto en el artículo 108 de este Reglamento”, es decir, le habilita para presentar a la Cámara proposiciones de ley con los mismos requisitos que establece el artículo 108 RS para las que provengan de un grupo parlamentario o veinticinco senadores, de manera que estas proposiciones de ley están también sujetas al trámite de toma en consideración por el Pleno del Senado<sup>174</sup>.

En consecuencia, grupos y senadores cuentan con una doble vía para encaminar sus iniciativas: directamente, mediante la presentación de la correspondiente proposición de ley; o intentando que su propuesta sea adoptada por la Comisión General como propia y sea este órgano quien presente la proposición de ley. La utilización de cualquiera de estas dos vías, si bien no tiene trascendencia desde el punto de vista reglamentario, sí podría tenerla desde una consideración política de la iniciativa, en cuanto respaldada por una Comisión con un sentido autonómico evidente.

Si de esta constatación quisiéramos pasar a precisar lo que dicha figura supone para el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa autonómica objeto de nuestra investigación, tendríamos que decir –y aceptar- que, en principio, la iniciativa de la CG-CCAA no supone en forma

---

<sup>174</sup>Como recalca GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “...la reforma es de vital importancia porque añade un sujeto más a los hasta ahora legitimados -un Grupo Parlamentario o veinticinco senadores- para ejercer la iniciativa legislativa en el Senado” (en “La Comisión... *op. cit.* p. 493).

alguna alteración de la iniciativa autonómica que regula el artículo 87.2 CE, ya que se incardina directamente con la iniciativa legislativa de las Cámaras (artículo 87.1 CE) y no afecta ni amplía la de los Parlamentos autonómicos. Pero esto no impide añadir que la misma abre, eso sí, a las Comunidades Autónomas una nueva vía de impulso del proceso de elaboración de la ley estatal, ya que a su través tienen también la posibilidad de promover el ejercicio de esta facultad de iniciativa legislativa. Nada empece a lo dicho el que esta iniciativa sea, en este caso, no de la Asamblea autonómica correspondiente sino de la CG-CCAA, ejercida a través bien de los senadores designados por sus Asambleas legislativas que sean miembros de la Comisión, bien de los senadores que, sin ser miembros de la Comisión, asistan a sus sesiones, así como del mismo Presidente de la Comunidad o de cualquiera de los miembros del Consejo de Gobierno que éste haya designado para intervenir en las sesiones.

Ello no obstante, la realidad se impone y hace preciso que terminemos esta exposición haciendo una mínima –y desalentadora- referencia a la práctica. Hasta el momento, la CG-CCAA ha intervenido en setenta iniciativas legislativas de distinto tipo procedentes de otros sujetos (diecinueve en la V Legislatura, veinticuatro en la VI Legislatura, dieciocho en la VII Legislatura, ocho en VIII Legislatura, dieciocho en la IX Legislatura y dos en la X Legislatura), la mayoría de ellas sobre reforma estatutaria, pero en ningún caso ha ejercitado ella misma y como tal su facultad de iniciativa legislativa<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Datos a 10 de octubre de 2015, en el Portal Web del Senado: <http://www.senado.es>



## **CAPÍTULO QUINTO**

### **EL OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL. PROBLEMAS SOBRE SU ÁMBITO POSIBLE**

#### **I. La controversia doctrinal en torno al objeto de la iniciativa regional en Italia.**

Uno de los principales problemas que, desde el primer momento, planteó el instituto de la iniciativa legislativa regional es el de la extensión de su objeto o ámbito material. Como ya adelantamos al estudiar los precedentes directos de la iniciativa legislativa autonómica en el Derecho comparado, la discusión en España sobre el objeto de la facultad reconocida a favor de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en el artículo 87.2 CE ha venido precedida de un profundo debate planteado en la doctrina italiana respecto de idéntica cuestión en relación con la facultad que el artículo 121, párrafo segundo, último inciso, de la Constitución italiana de 1947 reconoce a los Consejos Regionales, cuando afirma que cada uno de éstos *“podrá hacer proposiciones de ley a las Cámaras”*.

De ahí que consideremos oportuno comenzar por exponer este debate antes de referirnos a la simétrica polémica abierta sobre el mismo tema en España.

En Italia, la doctrina mayoritaria ha optado por considerar que la iniciativa legislativa de los consejos regionales ante el Parlamento de la República debe quedar limitada exclusivamente a aquellas materias de interés regional directo. Sirvan como resumen de esta posición las palabras de D'orazio cuando afirma que "...la iniciativa legislativa regional se circunscribe a las leyes estatales cuyo ámbito de eficacia territorial se circunscribe a una región o cuya materia afecta a la organización o al funcionamiento de ésta o se halla en una relación de conexión o instrumentalidad respecto de las materias de competencia regional"<sup>176</sup> .

Esta tesis restrictiva, a la que se adscriben también Casu, Mortati o Spagna Musso<sup>177</sup>, entre otros, se basa en dos principales argumentos:

a) El principio de especialidad, según el cual la autonomía sólo se extiende hasta donde llega el propio interés, y cuya aplicabilidad a la potestad de iniciativa legislativa regional viene abonada, además, por el dato sistemático de que ésta no se reconoce en el artículo 71 de la Constitución italiana (precepto relativo a la iniciativa legislativa en general encuadrado en el Título I -"El Parlamento"-, Sección 2ª -"De la elaboración de las leyes") sino en su artículo 121.2 (incluido en el Título V relativo a "las Regiones, las Provincias y los Municipios").

---

<sup>176</sup> D'ORAZIO, G.: "Contributo allo studio delle funzioni costituzionale delle Regioni", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 1972, p. 706.

<sup>177</sup> CASU, A.: "L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971", en *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, núm. 3, 1986, p. 165; MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Cedam, Padua, 1976, p. 731; SPAGNA MUSSO, E.: *L'iniziativa nella... op. cit.*, pp. 96 y ss.



b) Y la circunstancia de que cuatro <sup>178</sup> de los cinco Estatutos especiales (correspondientes a las Regiones de Friuli-Venecia Julia, Cerdeña, Sicilia y Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol<sup>179</sup>), junto al Estatuto ordinario de Apulia<sup>180</sup>, restringen explícitamente la facultad a las materias de “*interés regional directo*”, lo que da pie a los partidarios de esta tesis restrictiva para generalizar dicho límite respecto de la totalidad de las Regiones italianas.

Asimismo, el Estatuto especial de la Región de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol de 31 de agosto de 1972 (artículo 49 en relación con el artículo 35) atribuye también iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano a los Consejos provinciales de sus dos Provincias autónomas (Trento y Bolzano), siempre que exista un “*interés provincial*”.

Por el contrario, algunos otros autores, Martines o Spaziante entre

---

<sup>178</sup> El Estatuto especial de la Región del Valle de Aosta, sin embargo, no reconoce expresamente tal iniciativa.

<sup>179</sup> Artículo 26 Estatuto especial de Friuli-Venecia Julia (de 1 de febrero de 1963): “*Il Consiglio regionale, in materie estranee alla sua competenza, ma che presentano particolare interesse per la Regione, può formulare progetti di legge da sottoporre al Parlamento. I progetti sono inviati, dal Presidente della Regione, al Governo per la presentazione alle Camere...*”; artículo 51 Estatuto especial de Cerdeña (de 26 febbraio 1948): “*Il Consiglio regionale può presentare alle Camere voti e proposte di legge su materie che interessano la Regione...*”; artículo 18 Estatuto especial de Sicilia (aprobado el 10 de junio de 1946 y convertido en ley constitucional el 9 de marzo de 1948): “*L’Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materia di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato*”; artículo 35 Estatuto de Trentino-Alto Adigio/Sur de Tirol (de 31 agosto de 1972): “*Nelle materie non appartenenti alla competenza della Regione, ma che presentano per essa particolare interesse, il Consiglio regionale può emettere voti e formulare progetti. Gli uni e gli altri sono inviati dal Presidente della Regione al Governo per la presentazione alle Camere e sono tras messi in copia al Commissario del Governo*”.

<sup>180</sup> Artículo 22.2.g) del Estatuto de Apulia (de 12 de mayo de 2004): “*Il Consiglio regionale...g) propone alle Camere, ai sensi dell’articolo 121 della Costituzione, i progetti di legge che coinvolgono gli interessi della Regione...*”.

ellos, rechazan la imposición de límites materiales a la iniciativa legislativa regional alegando, principalmente, el tenor literal del artículo 121 de la Constitución y de la mayor parte de los Estatutos ordinarios, junto a la gran dificultad de definir, tanto en sede científica como jurisprudencial, qué ha de entenderse por materias de interés regional<sup>181</sup>.

Por este motivo, no faltan autores que, aun aceptando como línea de principio la restricción de la iniciativa legislativa regional a las materias de interés regional directo, introducen seguidamente cualificaciones que atenúan en gran medida la eficacia limitativa real de aquélla. En esta línea, Cuocolo subraya la conveniencia de una interpretación flexible que legitime a los consejos regionales para ejercer su iniciativa en relación con todas las cuestiones en las que racionalmente pueda advertirse un interés de las regiones<sup>182</sup>; y Ruggeri afirma que la interpretación del concepto de interés regional directo debe realizarse caso por caso, reconociendo al consejo regional, como institución políticamente representativa de la comunidad regional, la condición de órgano naturalmente más idóneo para determinar lo que interesa a ésta<sup>183</sup>. Mientras que para Alberto Chellini, puesto que en la práctica será el consejo regional respectivo quien interprete hasta dónde llega su interés a efectos del ejercicio de la iniciativa legislativa, el problema considerado es ficticio<sup>184</sup>.

Por otra parte, el artículo 75 de la Constitución italiana atribuye a los consejos regionales –más concretamente, a un mínimo de cinco de estos consejos- legitimación para solicitar la celebración de un referéndum

---

<sup>181</sup> MARTINES, T.: “Studio sull'autonomia politica delle regioni”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, p. 125; SPAZIANTE, V.: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milán, 1978, pp. 10-16.

<sup>182</sup> CUOCOLO, F.: “Iniziativa legislativa”... *op. cit.*, pp. 634-635.

<sup>183</sup> RUGGERI, A.: *L'ineamenti di Diritto regionale*, 2ª Ed., Giuffrè, Milán, 1987, p. 114.

<sup>184</sup> CHELLINI, A.: “L'iniziativa legislativa regionale”, en *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, 1982, p. 145.

abrogatorio de leyes estatales<sup>185</sup>, lo que plantea tres cuestiones adicionales en relación con el ámbito material de la iniciativa legislativa regional, a las que no trataremos de responder por exceder el objeto del presente trabajo<sup>186</sup>: (i) si ésta debe excluirse en aquellas materias en las que el artículo 75 de la Constitución prohíbe expresamente la solicitud de referéndum -leyes tributarias, presupuestarias, de amnistía, de indulto y de autorización para ratificar tratados internacionales; (ii) si, puesto que la solicitud de referéndum abrogatorio está sometida a determinadas formas y condiciones, debe excluirse, so pena de frustrar la *ratio* de la imposición de éstas, la posibilidad de que la iniciativa legislativa regional se dirija a derogar una ley estatal; (iii) y si la iniciativa regional de derogación de una ley estatal debiera prohibirse cuando está pendiente un referéndum abrogatorio de esa misma ley<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> Artículo 75 Constitución italiana de 1947: “*Se celebrará referéndum popular para decidir sobre la derogación total o parcial de una ley o de un acto con fuerza de ley cuando lo soliciten 500.000 (quinientos mil) electores o cinco consejos regionales. No se admitirá el referéndum para las leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Tendrán derecho a participar en el referéndum todos los ciudadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados. La propuesta sometida a referéndum será aprobada si ha participado en la votación la mayoría de quienes tengan derecho a hacerlo y si se alcanza la mayoría de los votos válidamente emitidos. La ley determinará las modalidades de celebración del referéndum*”.

<sup>186</sup> De tales cuestiones puede encontrarse una respuesta negativa en D`ORAZIO, G.: “Contributo allo... *op. cit.*, pp. 713-717.

<sup>187</sup> Al margen del supuesto italiano que dejamos descrito, en Portugal los artículos 170 de la Constitución y 128 del Reglamento de la Asamblea de la República disponen explícitamente que la iniciativa de las Asambleas regionales debe tener por objeto “*lo referente a las regiones autónomas*”, lo que excluye, pues, las materias de ámbito nacional (*vid.*, MIRANDA, J.: *Manual de Direito Constitucional*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, p. 231). Por el contrario, en Finlandia la Ley de Autonomía del archipiélago de las islas Åland atribuye directamente a su Asamblea Legislativa la facultad de presentar iniciativas sobre asuntos “*que correspondan a la competencia legislativa del Estado*”.

## **II. La discusión sobre los límites materiales de la iniciativa legislativa autonómica. Toma de postura al respecto.**

En España, una primera tesis muy restrictiva, sostenida principalmente cuando el Estado de las Autonomías iniciaba su andadura, mantiene que la iniciativa legislativa autonómica no es indeterminada y general, sino que se circunscribe a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 CE, es decir, las leyes básicas (artículo 149.1 CE), las leyes marco (artículo 150.1 CE) y las leyes orgánicas de transferencia (artículo 150.2 CE).

Esta tesis fue defendida principalmente por Santamaría Pastor, el cual afirma que "...el fundamento de haber constitucionalizado esta iniciativa –y no haberla dejado a los Reglamentos de las Cámaras o a los Estatutos de autonomía-, radica en que las competencias normativas de las Comunidades Autónomas están rígidamente condicionadas a la previa aprobación por las Cortes Generales de las correspondientes leyes marco (en los casos de los artículos 149 y 150.1 CE) o leyes orgánicas de transferencia o delegación (en el caso del artículo 150.2 CE); cabe la posibilidad, entonces, de que el Estado congele indefinidamente las respectivas competencias de aquéllas por el simple expediente de no iniciar la tramitación de las correspondientes leyes. Por ello es lógico que la Constitución ponga en manos de los Parlamentos autonómicos un instrumento correctivo de estas situaciones permitiendo instar de las Cortes generales la tramitación de las proposiciones del ley"<sup>188</sup>.

Y también por Muñoz Machado, para quien "...la fórmula del 87.2 CE 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

---

<sup>188</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: "Artículo 87... *op. cit.* p. 888.

más correcto ejercicio de las competencias regionales”<sup>189</sup>.

Por consiguiente, en razón del principio de la propia competencia, y según este primer criterio, las Asambleas de las Comunidades Autónomas sólo podrán ejercer su iniciativa ante las Cortes Generales con el fin de promover las normas estatales necesarias para articular las competencias compartidas del Estado y de la Comunidad que, en virtud de los artículos 149 y 150 de la Constitución (leyes básicas, leyes marco y leyes orgánicas de transferencia), necesiten la existencia de una norma estatal.

Y así lo confirma, según Herrero Lera, “...el dato de la atribución de la misma a las Asambleas autonómicas y no a otros órganos de las Comunidades Autónomas o a éstas como tales”<sup>190</sup>. Sin embargo, aun admitiendo que uno de los fines típicos al que se orienta en la práctica el ejercicio de la potestad reconocida por el artículo 87. 2 CE es el incremento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente, esta tesis restrictiva es rechazable por distintos motivos:

En primer lugar, porque la misma devino insostenible a partir de la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio (FJ 6º), que, por primera vez, negó la existencia de una relación temporal de prioridad entre legislación básica estatal y legislación de desarrollo autonómica para evitar que las Comunidades Autónomas puedan verse privadas de las competencias que los respectivos Estatutos les atribuyen hasta el momento, más próximo o más lejano, en que el Estado decida ejercer su competencia legislativa básica. En efecto, según la nueva significación que el Tribunal Constitucional

---

<sup>189</sup> MUÑOZ MACHADO, S.: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981, p. 117.

<sup>190</sup> HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, p. 236. Este último autor, sin embargo, abandonará posteriormente esta posición restrictiva y se alineará con la tesis mayoritaria, que no impone límites materiales a la iniciativa legislativa autonómica.

otorga al término “bases” en la sentencia citada, cuando el Estado no haya actuado con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución su potestad de dictar las normas básicas en una determinada materia, las Comunidades Autónomas podrán inferir racionalmente tales bases de la legislación preconstitucional o de los principios contenidos en la propia Constitución, a efectos de poder dictar sus normas de desarrollo.

Y en segundo término, bien que este argumento se desenvuelva en un terreno mucho menos categorial que el anterior, consideramos rechazable aquella restrictiva tesis porque sólo un reglamento parlamentario autonómico realiza una referencia expresa a la delegación o transferencia de competencias como objeto de la iniciativa autonómica. Así, el artículo 147 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia permite el ejercicio de la iniciativa autonómica “...*en cualquier materia que corresponda a la ley estatal, y particularmente en aquellos supuestos en los cuales se desee solicitar del Estado transferencia o delegación de competencias conforme al artículo 150.1 y 2 de la Constitución, o cuando la omisión en que incurriere el legislador estatal pudiera causar perjuicio a los intereses de la Región..}*”. Aunque este artículo es obvio que no hace más que especificar una posible iniciativa cuyo contenido conecta con un interés directo y evidente de la Comunidad Autónoma sin anular cualquier otra posibilidad.

Una segunda posición, próxima a la anterior pero distinguible de ella ya que ahora no se habla estrictamente de la sola promoción de normas estatales de articulación de competencias, tiene resonancias de la doctrina italiana, y defiende, eso sí, la restricción de la iniciativa legislativa autonómica a las materias de interés comunitario directo.

El propio Santamaría Pastor<sup>191</sup> antes citado, tras abandonar la tesis más restrictiva a raíz de la sentencia mencionada, afirma que “...las

---

<sup>191</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.; “Artículo 87”, en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001, p. 1.261.

potestades de las Comunidades Autónomas están constreñidas a la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la Constitución), lo que conduce lógicamente a excluir el poder de iniciativa de sus Asambleas en todos aquellos asuntos que no afecten directamente a su ámbito de intereses específicos, por tratarse de materias de competencia exclusiva estatal en bloque (por ejemplo, artículo 149.1, apartados 2 a 5, 14, etc.) o, simplemente, por no incidir directamente e inequívocamente, en el ejercicio de competencias autonómicas...pues así lo exige una aplicación elemental del principio de especialidad o del límite del interés general en el ejercicio de las competencias autonómicas, principio aplicable a España en virtud de lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución, que condiciona la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas a la gestión de sus respectivos intereses”.

Por lo tanto, el principio de especialidad consagrado por el artículo 137 de la Constitución, al reconocer la autonomía de las Comunidades Autónomas exclusivamente para *“la gestión de sus respectivos intereses”*, configuraría un límite teleológico y funcional aplicable al ejercicio de cualesquiera competencias (formales y materiales) de aquéllas. No obstante, consideramos improcedente aplicar a este supuesto la regla del artículo 137 de la Constitución, pues la misma está prevista para la actividad interna de las Comunidades, pero no para la participación de esas Comunidades en la actividad de órganos generales del Estado. El principio de especialidad es aplicable únicamente a las competencias autonómicas de carácter material y no a las de naturaleza formal, dirigidas sólo a instar la actuación de una competencia<sup>192</sup>.

Otro argumento esgrimido a favor de la tesis que limita la iniciativa regional a las materias de interés directo de las Comunidades Autónomas es la analogía con el supuesto del artículo 32.2 de la LOTC, que contempla la

---

<sup>192</sup> *Vid.*, ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 303; y LAVILLA RUBIRA, J.J: “Las proposiciones... *op. cit.*, P. 31.

legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer recursos de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley estatales “*que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía*”. Este último artículo restringe, pues, la legitimación de los órganos autonómicos y, en la medida en que también en el caso que nos ocupa se trata de promover la actividad de un órgano estatal, la mencionada restricción podría operar como un valioso criterio interpretativo<sup>193</sup>.

A este respecto conviene destacar que en la STC 25/1981, de 14 de julio, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco contra la LO 11/1980, de 1 de diciembre -promulgada en desarrollo del artículo 55.2 CE-, el Alto Tribunal niega a aquel parlamento legitimación para recurrir esta ley por remisión al artículo 162.1.a) CE, que la reconoce “*en su caso*” a las Asambleas de las Comunidades Autónomas -precepto refrendado en el apartado c) del artículo 28 del Estatuto Vasco-, y, asimismo, al artículo 32.2 LOTC<sup>194</sup>, e interpreta de forma muy restrictiva la concreción “*ámbito propio de autonomía*” del este último artículo, que prácticamente llega a equiparar con competencias en sentido estricto atribuidas por el ordenamiento a la Comunidad Autónoma correspondiente, y aparentemente confirma la tesis de que la iniciativa de la Asamblea regional debe limitarse a las materias de directo interés regional, puesto que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.

Sin embargo, hay que situar la doctrina de esta sentencia en el

---

<sup>193</sup> Vid. EMBID IRUJO, A., tanto en “Los Parlamentos... *op. cit.*, p. 215, como en “Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales”, en *Las Cortes Generales*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 177 y ss.

<sup>194</sup> No obstante, la compatibilidad, reconocida por el Tribunal Constitución, de la restricción del artículo 32.2 LOTC con el artículo 162.1.a) CE ha sido discutida por parte de la doctrina, como GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. en *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1987, p. 176; y SANTOLAYA MACHETTI, P. en *Descentralización y... op. cit.*, pp. 327-329.



contexto del tema que se debatía en ese recurso de inconstitucionalidad y al que nos acabamos de referir hace un momento, lo que explica que dicha sentencia estableciera como premisa de su argumentación y fallo que el artículo 14 del Estatuto Vasco se limita a fijar la competencia de los organismos jurisdiccionales "en" el País vasco. Se habla, pues, de órganos jurisdiccionales "en" el País Vasco y no "del" País Vasco.

Este fundamento jurídico es importante porque señala la frontera con la cuestión de la iniciativa de las Asambleas autonómicas, que se encuentra emplazada sistemáticamente en la Constitución -como sabemos, en el Título III (de las Cortes generales), en el capítulo dedicado a la elaboración de las leyes (generales del Estado)-, con lo que se quiere significar que con esta iniciativa se puede instar el proceso legislativo del Estado y no sólo - que, por supuesto, hay que darlo por reconocido dentro de una estructura estatal de configuración autonómica- el de las Comunidades autónomas. Desde el momento que esta iniciativa se convierte en un instrumento de participación en el proceso legislativo estatal resultan ya irrelevantes las materias que puedan ser objeto de regulación<sup>195</sup>.

Además, la eficacia de esta restricción ha sido considerablemente atenuada por la jurisprudencia constitucional. Así, ya en la propia STC 25/81, los cuatro Magistrados signatarios del voto particular afirmaron expresamente que "...en los casos previstos por los artículos 87.2 -iniciativa legislativa-, 166 -iniciativa de reforma constitucional-, 69.5 -representación directa en el Senado- y 131.2 -participación en la planificación de la actividad económica- de la Constitución, las Comunidades Autónomas no obran sólo en defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos institucionales del Estado, promoviendo los intereses generales".

---

<sup>195</sup> Vid., MERINO MERCHÁN, J.F.: "Rasgos definidores de la iniciativa prevista en el artículo 87 de la Constitución", en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, Madrid, 1983, p. 47.

En fin, el Alto Tribunal ha pasado de entender que el ámbito de autonomía al que alude el mencionado precepto no es sino la competencia asumida en el Estatuto a sostener que la legitimación concurre siempre que la ley a impugnar regule una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión disponga de competencias propias o, genéricamente, siempre que el ejercicio de las funciones que le correspondan pueda verse afectado por la norma recurrida<sup>196</sup>.

Tal vez en razón de todo ello, la doctrina española mayoritaria<sup>197</sup>

---

<sup>196</sup> Este último criterio fue introducido en la STC 84/1982, de 23 de diciembre (FJ 1º), y ha sido reiterado explícitamente en otras posteriores, entre las que cabe destacar la Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre (FJ 1º), en la cual, reconociéndose que la evolución producida en el ejercicio efectivo y en el desarrollo normativo de las competencias de las Comunidades Autónomas “*incide de manera relevante en la interpretación de los preceptos que regulan su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad*”, se declaró al Parlamento de Cataluña legitimado para impugnar la LO 9/ 1984, de 26 de diciembre, promulgada contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y en desarrollo del artículo 55.2 CE, ley orgánica cuyo ámbito material sobrepasaba el estricto ámbito propio de competencias y era sustancialmente similar al de la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, respecto de la que la mencionada Sentencia 25/1981 había negado legitimación para recurrir al Parlamento Vasco. *Vid.*, SSTC 26/1987, de 27 de febrero (FJ 1º), y 74/1987, de 25 de mayo (FJ 1º).

<sup>197</sup> *Vid.*, entre otros, GERPE LANDIN, M.: “Relaciones entre... *op. cit.*, pp. 165 y ss.; DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.: *El régimen... op. cit.*, p. 144; CORCUERA ATIENZA, FJ: “Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981, pp. 199-200; PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 66 y ss.; SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y... op. cit.*, p. 342; MERINO MERCHAN, J.F.: “La potestad de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, pp. 2.247-2.248; RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía en la Constitución de 1978: relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Instituto de Estudios Fiscales, 1984, p. 2.698; AJA FERNÁNDEZ, E. *et. al.*: *El sistema... op. cit.*, p. 450; ALVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, p. 342; ARAGON REYES, M.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 303; GIL-

afirma la falta de limitaciones materiales específicas en el ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas reconocida en el artículo 87.2 CE, postura que nos parece la más coherente con la concepción de la iniciativa legislativa regional, que en su momento defendimos, como instrumento de integración política, de participación en la formación de la voluntad general del Estado<sup>198</sup>. Y ello porque, aunque el fin típico al que se orienta el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa regional suele ser –ya se ha dicho- el incremento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente o la promoción de sus intereses, no hay razones que avalen la configuración de tal fin como límite de la válida actuación de tal facultad:

En primer lugar, porque el propio Tribunal Constitucional ha admitido expresamente desde sus primeras sentencias <sup>199</sup> que, incluso en las materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado por el artículo 149.1 CE, las Comunidades Autónomas pueden participar en la determinación de la política estatal -por principio orientada a la satisfacción de intereses generales y no de intereses comunitarios específicos- en virtud de la representación directa que les corresponde en el Senado, doctrina esta de cuyo ámbito no hay ningún motivo para excluir a las proposiciones de ley

---

ROBLES GIL-DELGADO, J.M.: *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, p. 157; MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 148; LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*”, pp. 25-34; GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “La participación... *op. cit.*”, pp. 224-225; MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*”, p. 323-329; y SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 295-296.

<sup>198</sup> Existen algunas supuestas en los que no cabe la iniciativa legislativa regional: los previstos en los artículos 131 y 134.1 y 5 CE (leyes de planificación de la actividad económica general, Ley de Presupuestos y leyes que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos), así como los derivados de las reservas de iniciativa atinentes a los proyectos de Estatutos de Autonomía (supuesto ya sin aplicación) y a la ulterior reforma de los mismos (artículos 146, 147.3, 151.2 y 152.2 CE), supuesto este último del que nos ocupamos en este mismo capítulo.

<sup>199</sup> *Vid.*, verbigracia, la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2º).

de iniciativa autonómica.

En segundo término, porque no son aplicables al ordenamiento español los dos argumentos básicos en los que se funda, según hemos visto, la tesis restrictiva en el Derecho italiano. En efecto, la iniciativa legislativa autonómica se reconoce en el Capítulo Segundo del Título III de la Constitución, relativo al procedimiento de elaboración de las leyes, y no en el Título VIII, en el que se disciplina la organización territorial del Estado; en consecuencia, ningún Estatuto de Autonomía incluye ámbitos materiales vedados al ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica, como intentamos dejar bien constatado por vía de nota<sup>200</sup>.

---

<sup>200</sup> Vid., a este respecto, artículo 106.9 EA Andalucía: “Corresponde al Parlamento de Andalucía la presentación de proposiciones de ley al Congreso de los Diputados en los términos del artículo 87.2 de la Constitución.”; artículo 24.3 EA Asturias: “Compete también a la Junta General del Principado de Asturias ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución”; artículo 50.2 y 3 EA Islas Baleares: “Corresponde también al Parlamento:...Remitir proposiciones de Ley a la Mesa del Congreso de los Diputados y nombrar un máximo de tres Diputados encargados de defenderlas, de acuerdo con lo que permite el artículo 87.2 de la Constitución....Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de Ley”; artículo 13.e) EA Canarias: “Son funciones del Parlamento solicitar del Gobierno del Estado la adopción y presentación de proyectos de Ley, y presentar directamente proposiciones de Ley ante las Cortes Generales, de acuerdo con el artículo 87.2 de la Constitución”; artículo 9.2 EA Cantabria: “Corresponde al Parlamento de Cantabria ejercer la iniciativa legislativa y solicitar del Gobierno del Estado la adopción de proyectos de Ley, según lo dispuesto en la Constitución”; artículo 9.2.h) EA Castilla-La Mancha: “Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha solicitar del Gobierno de la Nación la aprobación de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley”; artículo 24.6 EA Castilla y León: “Corresponde a las Cortes de Castilla y León solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de Ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley en los términos que establece el artículo 87, apartado 2, de la Constitución”; artículo 61.2 y 3 EA Cataluña: “Corresponden al Parlamento, además de las funciones establecidas por el artículo 55, las siguientes:... Elaborar proposiciones de ley para su presentación a la Mesa del Congreso de los Diputados y nombrar a los Diputados del Parlamento encargados de su defensa.... Solicitar

En tercer lugar, porque a favor de esa exclusión de limitaciones en el objeto cabe alegar la literalidad del artículo 87.2 CE, que reconoce la iniciativa autonómica sin especificar ningún límite material. Piénsese que cuando la Constitución ha querido disponer límites materiales así lo ha hecho, como lo revela el artículo 87.3 CE (iniciativa popular). Nada de esto ocurre en la iniciativa autonómica, por lo que *sensu contrario* ha de entenderse su voluntad de excluirlos en este caso.

Como cuarta causa, tres Reglamentos parlamentarios autonómicos se han empeñado en confirmar la tesis de que la iniciativa legislativa autonómica no ha de estar necesariamente limitada a las materias de interés específico de la Comunidad Autónoma sin que ello haya sido, en ningún momento, contradicho o impugnado. Así, los artículos 218 del Reglamento de las Cortes de Aragón y 185.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares<sup>201</sup> reconocen la facultad de iniciativa legislativa regional “*sobre*

---

*al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley*”; artículo 16.2.g) EA Extremadura: “*Corresponde a la Asamblea de Extremadura solicitar al Gobierno de la nación la adopción de proyectos de Ley o remitir al Congreso de los Diputados proposiciones de Ley, conforme al artículo 87.2 de la Constitución*”; artículo 10.1.f) EA Galicia: “*Son funciones del Parlamento de Galicia las siguientes: solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley*”; artículo 19.1.l) EA La Rioja: “*El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma*”; artículo 22 EA Comunidad Valenciana: “*Son funciones de las Cortes Valencianas: f) Presentar ante la Mesa del Congreso proposiciones de ley y nombrar a los Diputados encargados de defenderlas. g) Solicitar al Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley*”; artículo 28.b) EA País Vasco: “*Corresponde, además, al Parlamento Vasco: b) Solicitar del Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara a los miembros del Parlamento Vasco encargados de su defensa*”; y artículo 23.3 EA Murcia: “*Compete también a la Asamblea de Regional: 3. Solicitar del Gobierno la formulación de proyectos de Ley y presentar ante el Congreso de los Diputados proposiciones de Ley en los términos previstos en el artículo 87.2 de la Constitución*”.

<sup>201</sup> Artículo 218 RCA: “*De conformidad con lo establecido en la Constitución y en el*

*cualquier materia de política general”*, mientras que el artículo 147 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia<sup>202</sup> refiere el ejercicio de la iniciativa legislativa “...a cualquier materia que corresponda a la ley estatal, y particularmente -pero sólo “particularmente”, según ya vimos- en aquellos supuestos en los cuales se desee solicitar del Estado transferencia o delegación de competencias conforme al artículo 150.1 y 2 de la Constitución, o cuando la omisión en que incurriere el legislador estatal pudiera causar perjuicio a los intereses de la Región”.

Y, en quinto y último lugar, porque también es alegable aquí la falta de limitación de la iniciativa de reforma constitucional reconocida por la Constitución (artículo 166 CE) a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a la que nos referiremos en el siguiente epígrafe de este capítulo<sup>203</sup>. Si la iniciativa legislativa ejercida por una Comunidad Autónoma

---

*Estatuto de Autonomía, las Cortes de Aragón podrán solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley, o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley sobre cualquier materia de política general”.*

Artículo 185.1 RPIB: “De conformidad con lo previsto en los artículos 87.2 de la Constitución y 50.2 y 3 del Estatuto de Autonomía, el Parlamento de las Illes Balears podrá solicitar del Gobierno del Estado la adopción de proyectos de ley o remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley sobre cualquier materia de política general”.

<sup>202</sup> Artículo 147 RARM: “En cualquier materia que corresponda a la ley estatal, y particularmente en aquellos supuestos en los cuales se desee solicitar del Estado transferencia o delegación de competencias conforme al artículo 150.1 y 2 de la Constitución, o cuando la omisión en que incurriere el legislador estatal pudiera causar perjuicio a los intereses de la Región, la Asamblea de Regional podrá, conforme le habilita el artículo 87.2 del texto constitucional: 1º. Ejercer directamente su iniciativa legislativa, presentando ante la Mesa del Congreso la correspondiente proposición de ley. 2º. Estimular la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, solicitando del mismo la presentación del oportuno proyecto de ley, cuyo texto se incluirá formulado en un anexo. 3º. Estimular la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, indicando con exactitud el objeto sobre el que deba versar el proyecto de ley, pero confiando a dicho órgano su formulación”.

<sup>203</sup> Para ARAGÓN REYES, sin embargo, tal argumento no sería, por sí mismo, suficiente, porque si se acepta que el límite del artículo 137 es general, la capacidad de las

puede tener por objeto la reforma de la primera norma del ordenamiento jurídico, no debe existir reparo para reconocerla para las leyes, que ocupan el segundo escalón jerárquico (abstracción hecha de las leyes de presupuestos y las de planificación)<sup>204</sup>.

Eso sí, aun rechazando la existencia de límite material alguno en el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica, en alguna ocasión se ha sugerido que, desde un punto de vista político y funcional, sería deseable que dicha iniciativa se circunscribiese al impulso de aquella legislación estatal que pueda condicionar la legislación autonómica (leyes de bases, leyes marco, leyes de delegación previstas en los artículos 149.1 y 150 CE) o que incida en el ámbito autonómico de competencias<sup>205</sup>. Es reseñable, a estos efectos, que en el proceso constituyente se llegara a proponer incluso que las leyes orgánicas de transferencia o delegación sólo pudieran ser dictadas a petición de las Comunidades Autónomas<sup>206</sup>.

---

Comunidades (mejor dicho, de sus Asambleas) para proponer reformas a la Constitución también estaría limitada al ámbito de sus respectivos intereses: reformas de la Constitución que afectaren a materias de distribución territorial del poder (en "La iniciativa... *op. cit.*, p. 303). El argumento decisivo, como antes se dijo, reside para este autor en la improcedencia de aplicar a este supuesto lo que prevé el artículo 137 de la Constitución.

<sup>204</sup> También se han alegado, a mayor abundamiento, argumentos tales como el carácter de "ente constitucional" de las Comunidades Autónomas, y la dificultad que entraña en ocasiones discernir cuándo una iniciativa legislativa afecta sólo a los intereses específicos de la Comunidad Autónoma proponente y no al interés general.

<sup>205</sup> *Vid.*, SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario... op. cit.*, p. 295.

<sup>206</sup> En efecto, en la sesión del día 13 de marzo de 1978 de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión Constitucional con el fin de redactar el Anteproyecto de Constitución, los representantes del grupo de UCD presentaron una propuesta formal de redacción del Título VIII en el que se (artículo 13 del documento presentado) proponía la siguiente redacción del apartado referido a las leyes orgánicas de transferencia: "*El Estado podrá delegar en las Comunidades autónomas, mediante ley orgánica y previa solicitud de las mismas, la ejecución de funciones de titularidad estatal. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros así como las formas de control que se reserve el Estado*". Redacción que finalmente no prosperó para no mermar la



Pero aun eso resulta desmentido por la práctica, porque así como en los primeros años pareció respetarse esta limitación en la remisión de proposiciones de ley a la Mesa del Congreso -como lo demuestra el hecho de que la primera aplicación del artículo 87.2 CE consistió en una proposición de ley referente al artículo 149.1 CE: la *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión-*, posteriormente la iniciativa legislativa autonómica ha ido cobrando un carácter general, existiendo bastantes casos en los que no recae sobre materias de interés territorial en sentido estricto.

De hecho, sólo veinte de las doscientos trece proposiciones de ley remitidas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas al Congreso hasta el momento<sup>207</sup> han tenido por objeto la delegación o transferencia a la Comunidad Autónoma remitente de facultades correspondientes a materias de competencia o titularidad estatal<sup>208</sup>.

---

discrecionalidad del Congreso a la hora de dictar este tipo de leyes, evitando así dar una sensación de bilateralidad. *Vid.*, *Revista de las Cortes Generales* (que publicó el contenido de las reuniones de la Ponencia), núm. 2, de 1984, p. 350.

<sup>207</sup> Datos cerrados a 10 de octubre de 2015, obtenidos a través del Portal Web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>.

<sup>208</sup> Así, en la II Legislatura fueron presentadas seis proposiciones de este tipo: dos del Parlamento de Galicia relativas a crédito, banca y seguros, y a la ejecución y la información de la elaboración de convenios internacionales; y cuatro del Parlamento de las Islas Baleares en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos, de enseñanza universitaria, de enseñanza no universitaria, y de ejecución de la legislación del Estado.

En la III Legislatura se presentaron dos proposiciones: una de las Cortes de Castilla y León en materia de educación y una del Parlamento de las Islas Baleares en materia de protección y tutela de menores, que fue trasladada a la siguiente legislatura.

En la IV Legislatura fueron presentadas tres: una de la Junta General del Principado de Asturias de delegación de competencias estatales; una del Parlamento de Galicia en materia de puertos de interés general; y una de las Cortes Valencianas de derogación de la LO 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma valenciana de



No deja de ser un síntoma de la extensión con la que hoy está admitida la tesis que aquí se mantiene.

### **III. Reforma de los Estatutos de Autonomía y de la Constitución como objetos normativos abiertos a la iniciativa de las Comunidades Autónomas, ¿supuestos especiales de la iniciativa legislativa regional?**

Aunque el objeto de esta tesis es la potestad que el artículo 87.2 CE atribuye a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para poner en marcha el procedimiento de elaboración de leyes “ordinarias” por parte de las Cortes Generales, cabe advertir que las Comunidades Autónomas tienen también “iniciativa legislativa” (entendido ahora este término en sentido amplio) en otros procesos que afectan a normas muy eminentes del ordenamiento jurídico del Estado. Nos referimos a la iniciativa para la reforma de los Estatutos de Autonomía<sup>209</sup> y del propio Texto Constitucional.

---

competencias de titularidad, que fue trasladada a la siguiente legislatura.

En la VII Legislatura se presentaron tres proposiciones de este tipo del Parlamento de Cataluña en materia de servicios meteorológicos, autorización para la convocatoria de referéndum y competencias en materia notarial, que fueron trasladadas a la siguiente legislatura.

En la VIII Legislatura se presentó una proposición del Parlamento de Canarias sobre de transferencias complementarias, que fue trasladada a la siguiente legislatura.

En la IX Legislatura se presentó una proposición de ley del Parlamento de Galicia de transferencias complementarias a Galicia en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.

Y en la X Legislatura se han presentado dos proposiciones de este tipo: una proposición de Ley Orgánica del Parlamento de Cataluña de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña; y una proposición de Ley Orgánica del Parlamento de Andalucía de delegación de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>209</sup> En cuanto a la iniciativa para la elaboración de los Estatutos (artículos 146 y

En el caso de la iniciativa de reforma constitucional, la imbricación con la iniciativa legislativa regional del artículo 87.2 CE es tan clara que, como veremos, el artículo 166 CE nos remite a él, razón por la cual la doctrina no duda en considerar este supuesto especial de iniciativa –y así lo vimos en el capítulo primero de este trabajo- entre los mecanismos previstos por la Constitución para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal<sup>210</sup>. En el caso de los Estatutos de Autonomía, la cuestión es algo más compleja<sup>211</sup>. De cualquier forma, entendemos que ambos supuestos lo son de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en el ámbito de normas con trascendencia en todo el Estado. En consecuencia, tiene sentido traerlas aquí como “supuestos especiales” de dicha iniciativa. Es lo que hacemos en este epígrafe.

### **3.1. La iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía.**

El artículo 147.3 CE, al establecer que: “*La reforma de los Estatutos se ajustará al procedimiento establecido en los mismos y requerirá, en todo caso, la aprobación por las Cortes Generales, mediante ley orgánica*”, no

---

151.2 CE), una vez aprobados todos carece de virtualidad e interés. Para ARAGÓN REYES, M., este supuesto justifica la afirmación de que el sistema de iniciativa 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, excepcionalidad del supuesto que se completa, dice este mismo autor, con el dato no congruente de que sus autores no pueden retirar la iniciativa (“La iniciativa... *op. cit.*, p. 306).

<sup>210</sup> Así lo hacen, entre otros, PUNSET BLANCO, R. (“La designación... *op. cit.*, p. 883); AJA FERNÁNDEZ, E. *et. al.* (*El sistema... op. cit.* pp. 441-455); y TAJADURA TEJADA, J. (“El principio... *op. cit.*, p. 97).

<sup>211</sup> De hecho, sólo EMBID IRUJO, A. incluye a la iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía entre los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad colectiva nacional constitucionalmente previstos (*Los Parlamentos... op. cit.*, pp. 211-222).

hace sino confirmar el carácter bilateral de los Estatutos de Autonomía<sup>212</sup>, rasgo clave de la singularidad de esta categoría normativa. Con parecida redacción, el artículo 145 RC establece que: *“La reforma de un Estatuto de Autonomía, tramitada conforme a las normas en el mismo establecidas, requerirá aprobación mediante Ley Orgánica”*. Mientras que el artículo 152.2 CE señala, en relación a los Estatutos aprobados por la vía prevista en el apartado primero de ese mismo artículo, que *“...una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y con referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes”*.

En el procedimiento de reforma estatutaria, todos los Estatutos de Autonomía prevén una fase primera, de iniciativa de la reforma y de adopción de la propuesta que vaya a ser elevada a las Cortes, que queda siempre al final a cargo del Parlamento de la Comunidad, único titular, por tanto, de la facultad de iniciar oficialmente este proceso<sup>213</sup>. La mayoría de los

---

<sup>212</sup> Como con meridiana claridad explica GARRORERNA MORALES, A.: *“...los Estatutos de Autonomía son, ante todo, Derecho autonómico al título más elevado porque son la norma institucional básica de la Comunidad sobre la que ésta funda y legitima su existencia...Pero al mismo tiempo, y como una segunda cualidad suya, los Estatutos son también normas de Derecho estatal. Lo son en el doble sentido de que la voluntad del Estado interviene necesariamente en su producción y de que, según afirma el artículo 147.1, el Estado los asume como parte integrante de su ordenamiento jurídico...Esta doble posición de los Estatutos de Autonomía (norma institucional de la Comunidad; norma del Estado, fundamental también para éste) nos aboca, en fin, a la existencia de un tercer rasgo que, a fin de cuentas, constituye la clave de la singularidad a los Estatutos de Autonomía, que no es otro que su alto ingrediente de bilateralidad. A la postre, lo que cualifica al Estatuto es el ser una norma bilateral, imposible sin la concurrencia de dos voluntades, la del Estado y la de la Comunidad Autónoma, lo cual es garantía tanto para el uno como para la otra. Para el Estado porque le garantiza que el Estatuto puede intervenir en la definición de aspectos sustantivos de su Constitución territorial sin el riesgo de que una operación tan trascendente pueda prosperar contra su voluntad. Y para la Comunidad Autónoma porque es garantía de que su autonomía nunca le podrá ser retirada por la voluntad unilateral del Estado”* (en *Derecho Constitucional... op. cit.*, pp. 227-228).

<sup>213</sup> De iniciativa “especial”, que no impropia, la califica GARCÍA ESCUDERO-

Estatutos atribuyen la capacidad de instar la iniciativa de reforma al Gobierno regional, a la Asamblea de la Comunidad (a propuesta una parte de los parlamentarios regionales) y a las Cortes Generales, a través de un proyecto o proposición de ley que después ha de recorrer en la Cámara todo el proceso de enmienda, debate y aprobación, es decir, todo el *iter* parlamentario de elaboración legislativa<sup>214</sup>.

Por lo tanto, la legitimación para instar una reforma estatutaria es más amplia que la exigida para iniciar el ejercicio de la iniciativa legislativa regional del artículo 87.2 CE, la cual corresponde –lo veremos en la última

---

MÁRQUEZ, P. en “La iniciativa... *op. cit.*, p. 81. De la iniciativa de reforma estatutaria se ocupa, entre otros, DE LA VALLINA VELARDE, J.L.: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid, 1992, pp. 743-779.

<sup>214</sup> *Vid.*, al respecto, los artículos 248.1 a) EA Andalucía; 115.1 EA Aragón; 64.1 EA Canarias; 58.1 EA Cantabria; 46.1 EA País Vasco; 81.1 EA la Comunidad Valenciana; 91.1 EA Extremadura; 96.1 EA Galicia; y 139.1 EA Islas Baleares.

No obstante, hay excepciones a esta regla. Así, el artículo 54.1 EA Castilla-La Mancha la otorga también al Gobierno de la Nación; el artículo 55.1 EA Región de Murcia al Gobierno de la Nación y a una parte de los municipios; el artículo 222.1.a) EA Cataluña no incluye entre los sujetos legitimados para iniciar la reforma estatutaria al Gobierno de la Nación, pero sí a una parte de los ayuntamientos y a los ciudadanos con derecho a voto (300.000); el artículo 64.1 EA Madrid y el artículo 58.1 EA La Rioja tampoco incluyen al Gobierno de la Nación y sí a los municipios; el artículo 41 de los Estatutos de Ceuta y de Melilla la atribuye a la Asamblea de, a las Cortes Generales y al Gobierno de la Nación; y en Navarra, la iniciativa para la reforma de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero no se atribuye ni al Parlamento foral ni a las Cortes Generales, sino sólo al Gobierno autónomo -Diputación foral- y al Gobierno de la Nación (artículo 71) que, además, deberán acordarla de común acuerdo. Se trata, pues, de una propuesta de iniciativa necesariamente pactada, que después se eleva a la Cámara legislativa autónoma para su aprobación (artículo 152 RPN), y no para su probable enmienda como en las demás Comunidades, de tal manera que el texto se somete a un único debate de totalidad y a una votación de conjunto, y si se supera se envía a las Cortes Generales, ejerciéndose, en ese momento, la verdadera iniciativa.

parte del trabajo-<sup>215</sup>, por lo general, a un diputado, a un grupo parlamentario, a los ciudadanos (salvo en Navarra) y, en algunas Comunidades, a los ayuntamientos y otras entidades locales.

En cuanto a la mayoría requerida para la aprobación de la iniciativa de reforma, y prescindiendo ahora de algún caso muy particularizado, los Estatutos suelen requerir una mayoría cualificada de dos tercios (con las excepciones de Asturias y Murcia, que exigen tres quintos; y de Canarias, Castilla La Mancha y País Vasco, que sólo exigen mayoría absoluta), frente a la mayoría absoluta que, como también veremos en su momento, exigen la mayor parte de los reglamentos parlamentarios regionales para la aprobación de cualquiera de las vías previstas en el artículo 87.2 CE (solicitar del Gobierno la aprobación de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley)<sup>216</sup>.

Ahora bien, algunos Estatutos de Autonomía (Asturias, Valencia y Murcia) distinguen entre la iniciativa de reforma estatutaria “ordinaria”, para

---

<sup>215</sup> Ello en virtud de la remisión de su tramitación al procedimiento legislativo ordinario llevada a cabo por los Reglamentos parlamentarios. Valgan como muestra de esta remisión al procedimiento ordinario los artículos 172.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: “*La elaboración de proposiciones de ley para su remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados se tramitará de acuerdo con lo previsto por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario*”, y 131 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León: “*La elaboración de proposiciones de ley que deban presentarse a la Mesa del Congreso de los Diputados se hará de acuerdo con lo ordenado por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario*”.

<sup>216</sup> No obstante, determinados Reglamentos parlamentarios autonómicos recogen excepciones a esta regla general. En efecto, en algunos casos sólo se requiere mayoría simple, como en Canarias (artículo 154.2 RPCan.) y Navarra (artículo 212 RPN), mientras que otros sólo exigen aprobación por mayoría absoluta en determinados supuestos, como ocurre en Murcia, donde únicamente se requiere mayoría absoluta “*...si la ley que se pretende impulsar es de aquellas para las que la Constitución exige dicha mayoría en el Pleno del Congreso de los Diputados*” (artículo 149 RARM), y en Cataluña, donde dicha mayoría sólo se exige para “*...aquellas proposiciones de ley que tengan por objeto las materias a las que se refiere el artículo 150.2 CE*” (artículo 154.3 RPCat.).

la cual exigen la mayoría cualificada antes mencionada, y la de reforma estatutaria “competencial”, dirigida a la ampliación de competencias y cuya aprobación requiere mayoría absoluta (salvo en Valencia, donde será suficiente la mayoría simple). Este procedimiento de “reforma competencial”, que reduce las mayorías cualificadas exigidas, está únicamente vinculado a estas materias, pudiendo tan sólo utilizarse para dar efectividad a este contenido competencial previamente delimitado en el Estatuto.

Por lo que se refiere a la tramitación en las Cortes Generales de las propuestas de reforma estatutaria formuladas por las Asambleas autonómicas, una vez producida la aprobación de todos los Estatutos se hacía necesaria una regulación que hiciera referencia no sólo a los aspectos correspondientes a la tramitación de aquellas propuestas en las Cámaras y, singularmente, en el Congreso de los Diputados, pues la escueta regulación reglamentaria (artículos 136 a 144 RC y 143 RS) se refería, en principio, a la tramitación de los proyectos de elaboración de los Estatutos, y no a la propuesta de su reforma. Con tal finalidad se dictó la Resolución de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de determinadas reformas de Estatutos de Autonomía, de 23 de enero de 1991<sup>217</sup>, aprobada para la tramitación de las reformas que ya entonces se encontraban depositadas en el Registro de la Cámara, y, posteriormente, la Resolución de la Presidencia de 16 de marzo de 1993<sup>218</sup>. Esta última Resolución de 1993 se ocupó de regular el procedimiento de tramitación de las posteriores reformas –tanto de los Estatutos elaborados por la vía del artículo 143 CE como por la del artículo 151 CE<sup>219</sup>- conjugando lo dispuesto

---

<sup>217</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 123, de 24 de enero de 1991.

<sup>218</sup> BOCG, Congreso de los Diputados, Serie E, núm. 255, de 22 de marzo de 1993.

<sup>219</sup> Para la tramitación en el Senado hay que tener en cuenta la 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 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 (BOCG, Senado, Serie I, núm. 23, de 5 de octubre

en los preceptos constitucionales con el casuismo introducido en los diferentes textos estatutarios, y respetando el ámbito competencial de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, razón por la que no reguló la elaboración de la propuesta de reforma, con la lógica excepción de aquellos supuestos en los que los Estatutos incluyen la iniciativa de las Cortes Generales para presentar ante el Parlamento autonómico una iniciativa de reforma estatutaria<sup>220</sup>.

La Resolución de 1993 contempla un procedimiento ordinario (que regula los trámites comunes a todos ellos), un procedimiento para los Estatutos del artículo 151 CE y unos procedimientos especiales, a tal previsión han de añadirse las especialidades adicionales derivadas de las reformas estatutarias aprobadas durante las VIII y IX Legislaturas, que han extendido la figura de la intervención de la delegación parlamentaria de la Asamblea proponente. De ahí que una interpretación sistemática de todos estos supuestos –sin perjuicio de las modificaciones que puedan seguirse introduciendo con las futuras reformas- permite distinguir en la actualidad dos procedimientos: un procedimiento de reforma “común” (números 2º a 6º de la Resolución), aplicable a todas las propuestas de reforma de los Estatutos que no contemplen la intervención de una delegación de la Asamblea proponente que haya de actuar conjuntamente con la Comisión de 1993).

<sup>220</sup> Para tal supuesto se contempla (número 15º de la Resolución) que las propuestas de iniciativa sean presentadas en el Congreso por quince Diputados o un Grupo Parlamentario, acompañadas de un texto articulado, que se tramitarán como las proposiciones de ley de iniciativa del Congreso, y de las que se dará traslado al Gobierno a los efectos de conocimiento. Acordada la iniciativa se remitirá al Senado, resolviéndose las eventuales modificaciones introducidas por la Cámara Alta conforme al artículo 90.2 CE. De tal procedimiento, sin embargo, se excepcionan los supuestos contemplados en el Estatuto de La Rioja, donde la iniciativa es del Congreso, cuya propuesta de reforma se remite directamente a la Diputación General; y en el artículo 91.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que concede la iniciativa al Congreso o al Senado por lo que, adoptada por mayoría absoluta de una de las Cámaras, se remitirá a la Asamblea de Extremadura.



Constitucional del Congreso; y un procedimiento “especial” (número 7º de la Resolución) referido a las propuestas de reforma de aquellos Estatutos que sí exigen la intervención de una delegación, en el bien entendido de que este régimen especial constituye, en realidad, un trámite adicional que se añade al procedimiento común. Y todo ello sin perjuicio de la existencia de especialidades puntuales contenidas en algunos Estatutos<sup>221</sup>.

Cabe preguntarse<sup>222</sup> si la Mesa del Congreso, en el trámite de admisión a trámite de la propuesta de reforma estatutaria (artículo 136 RC), es o no competente para controlar el cumplimiento por la Asamblea remitente de los requisitos procedimentales previstos en el reglamento parlamentario para la aprobación de la propuesta y, en caso de incumplimiento, para rechazar la admisión sin más de la misma.

A nuestro juicio, la respuesta a esta cuestión ha de ser negativa por el mismo motivo por el que es mayoritaria la tesis según la cual los reglamentos parlamentarios regionales no deben emplearse por la Mesa del

---

<sup>221</sup> Así, por ejemplo, los artículos 249 EA Andalucía, 57 EA Galicia, 47 EA País Vasco y 222 EA Cataluña contemplan la posibilidad de seguir un procedimiento simplificado de reforma estatutaria, sin presencia de la delegación parlamentaria de la Asamblea de proponente, sometido a un voto de totalidad en el Congreso para aprobar la propuesta de reforma siempre que la misma no afecte a las relaciones con el Estado, a cuyo efecto se regula un trámite de consulta por 30 días durante en el cual la Cámara debe pronunciarse sobre la concurrencia de tal supuesto (números 8º y 9º de la Resolución de 1993).

<sup>222</sup> La tramitación en las Cortes de la reforma estatutaria plantea otros problemas que exceden el objeto del presente trabajo, como los dos siguientes: si las Comunidades Autónomas tienen, ex artículo 148.2 CE, un verdadero derecho subjetivo a la ampliación de sus competencias, cuestión a la que responde negativamente GARCÍA DE ENTERRÍA, E. en *La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988, pp. 47-52; y si, con ocasión de la tramitación de la propuesta de reforma, pueden las Cortes Generales reducir las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente por debajo del nivel asumido en la versión inicial del Estatuto, esto es, si cabe la *reformatio in peius*, posibilidad a la que se opone, entre otros, MUÑOZ MACHADO, S. en *Derecho Público... op. cit.*, pp. 307-308.



Congreso como parámetros a la hora de calificar la procedencia de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica, sino que la relevancia de tales reglamentos debe quedar limitada al propio ámbito parlamentario autonómico en aplicación de la doctrina de los *interna corporis acta*. Pero de esta cuestión nos ocuparemos en la parte procesal de este trabajo.

En fin, tras la admisión a trámite y publicación de una propuesta de reforma de un Estatuto de Autonomía se abrirá – como en el caso de la iniciativa legislativa “ordinaria”- el trámite de toma en consideración de la iniciativa ante el Pleno del Congreso (número 3º de la Resolución), de conformidad con el artículo 87.2 CE, debate que comenzará con la presentación de la propuesta por una delegación de la Asamblea proponente compuesta por un máximo de tres miembros.

### **3.2. La iniciativa de reforma de la Constitución.**

Un segundo supuesto de iniciativa “legislativa” especial confiada a las Comunidades Autónomas por la Constitución de 1978 es la que hace posible que éstas –las Comunidades Autónomas- pongan en marcha el procedimiento de modificación de la Constitución, esto es, de la “ley de leyes”. Así se desprende del artículo 166 CE, que establece que *“la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87”*. Esto es, tienen potestad para iniciar el proceso de reforma constitucional el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas que podrán, en virtud de la remisión al apartado segundo del artículo 87 CE, bien solicitar del Gobierno central la adopción de un proyecto de reforma constitucional, bien remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de reforma constitucional<sup>223</sup>.

---

<sup>223</sup> En materia de reforma constitucional, existe una dependencia entre los sistemas

Como antes quedó dicho, esta posibilidad de que gozan las Asambleas de las Comunidades autónomas para instar la reforma constitucional (parcial o total) en paridad con la iniciativa gubernativa y parlamentaria es uno de los principales argumentos a favor del ámbito material general de la iniciativa legislativa regional reconocida en el artículo 87.2 CE, que no queda circunscrito, pues, a “intereses regionales”.

De igual modo, tampoco la iniciativa de reforma constitucional está sujeta a límite material alguno, aunque sí existen supuestos extraordinarios de bloqueo de la iniciativa de revisión constitucional, que es como debe entenderse el tenor del artículo 169 CE cuando señala que: “No podrá

---

de reforma y las formas políticas, en la medida que estas últimas condicionan los procedimientos reformadores a los supuestos estructurales connaturales a su fórmula política. En este sentido, LUCAS VERDÚ, P. afirma que “...las formas autoritarias atribuirán funciones predominantes, en la iniciativa de la reforma, al ejecutivo, en tanto, que una forma parlamentaria concederá funciones relevantes, en la reforma, al legislativo. Las Constituciones que establecen las instituciones de la democracia *semidirecta* (iniciativa popular, referéndum) ampliarán la esfera de acción de la participación y ratificación populares” (en *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974, p. 652). Al responder la forma política del Estado español a la de Monarquía parlamentaria (artículo 1.1 CE), se ha otorgado por la Constitución en este terreno un equilibrio casi absoluto a la iniciativa gubernativa y a la iniciativa parlamentaria. Y al configurarse territorialmente el Estado en Comunidades autónomas (artículos 2 y 137 CE), se ha dotado a las Asambleas de las Comunidades autónomas del poder de iniciativa de reforma constitucional. Por el contrario, al no responder nuestra Constitución a los principios de la democracia directa se ha dejado fuera de este supuesto de iniciativa al electorado (iniciativa popular), aunque no se excluye absolutamente su participación al preverse el sometimiento a referéndum de ratificación la reforma, una vez que ésta ha sido aprobada por las Cortes generales (artículo 166.3 CE).

La exclusión de la iniciativa popular fue el punto más debatido en el proceso constituyente; no se cuestionó, en cambio, la iniciativa de las Comunidades Autónomas, y sólo una enmienda en el Senado (del Grupo Independiente) pretendió suprimirla. Esta enmienda seguía la crítica que por entonces realizó DE VEGA GARCÍA, P. en “La reforma de la Constitución”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978, pp. 222-223, línea que sigue también CONTRERAS CASADO, M. en “La reforma de la Constitución”, en M. Ramírez Jiménez (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 411.

*iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116*” (estados de alarma, de excepción y de sitio). No se alinea nuestra Constitución, pues, con los textos constitucionales de Italia, República Federal Alemana y Francia, entre otros, que blindan determinadas materias, a pesar de las enmiendas presentadas durante el proceso constituyente en este sentido.

Ahora bien, la ausencia de restricciones materiales no resta valor al hecho de que el reconocimiento de la iniciativa de reforma constitucional a las Comunidades Autónomas tenga que ver con la condición de la Constitución como norma superior que fija las líneas básicas del modelo territorial y, por lo tanto, de la forma de su autogobierno y del ámbito de su autonomía, lo cual entronca con un tema clásico en el constitucionalismo de los Estados compuestos -que excede el objeto del presente trabajo-: el de la relación Estados miembros-reforma constitucional. En el Estado federal está claro: la Constitución es el “pacto federal” y a los Estados miembros tienen que dárseles garantías de participación en la modificación de dicho “pacto”<sup>224</sup>. En el Estado autonómico no es exactamente así. Pero persiste, bajo este formato, la lógica de esa conexión, bien que sea en clave “funcional” y no “pactista”. No en vano la admisión de la iniciativa de las Comunidades Autónomas para la reforma de la Constitución en España es un factor más de la consideración de las autonomías como parte del Estado, y quizás este significado constituye su mayor virtualidad<sup>225</sup>.

Por otra parte, sólo algunos Estatutos de Autonomía recogen esta

---

<sup>224</sup> Para WHEARE, K.C., por ejemplo, “...la participación de los Estados miembros en las reformas del texto federal es condición necesaria de las reformas constitucionales democráticas en los Estados federales, aunque es preciso matizar esta afirmación porque el significado de esa participación depende en buena medida del sistema establecido para la reforma y del grado de decisión que corresponda a los Estados” (en *Las Constituciones modernas*, Editorial Labor, Barcelona, 1974, p. 9).

<sup>225</sup> Vid., AJA FERNÁNDEZ, E. *et. al: El sistema... op. cit.*, p. 454.

facultad <sup>226</sup> y tampoco los reglamentos parlamentarios contienen disposiciones específicas al respecto, pues sólo el Reglamento de las Cortes de Aragón le dedica un artículo (artículo 222 RCA<sup>227</sup>) para señalar que dicha iniciativa tendrá la misma regulación que la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales. Ésta es precisamente la razón principal de la ausencia práctica de normación autonómica. La Constitución regula la iniciativa de reforma constitucional por reenvío a la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (artículo 87.2 CE), de modo que cuando los reglamentos parlamentarios regionales regulan este supuesto están disciplinando también la iniciativa de reforma constitucional.

Cabría aducir, finalmente, que la iniciativa de reforma constitucional podría tener mayores exigencias en los reglamentos parlamentarios regionales, como hace el Reglamento del Congreso (artículo 146 RC), pero la mayoría de estos reglamentos exigen ya, como antes hemos mencionado, mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea para la aprobación de una solicitud de un proyecto de ley al Gobierno o de una proposición de ley que deba presentarse al Congreso.

En fin, damos por terminado este capítulo mencionando algunos supuestos peculiares que no pueden calificarse propiamente como iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. En efecto, existen diversas

---

<sup>226</sup> Vid., al respecto, artículo 19.Uno.h) EA La Rioja: *“El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones:...Ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma”*; artículo 41 e) EA Aragón: *“Corresponde a las Cortes de Aragón...El ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución”*; artículo 24.8 EA Castilla y León: *“Corresponde a las Cortes de Castilla y León:...Ejercitar la iniciativa de reforma de la Constitución, en los términos previstos en la misma”*; artículo 16.2 a) EA Extremadura: *“Corresponde a la Asamblea de Extremadura...Ejercer las iniciativas de reforma de la Constitución y del presente Estatuto”*.

<sup>227</sup> Artículo 222 RCA: *“Para el ejercicio de la iniciativa de reforma de la Constitución se estará a lo dispuesto en los artículos 218 a 221 de este Reglamento”*.

iniciativas que los órganos de las Comunidades Autónomas competentes pueden formalizar ante las oportunas instancias estatales, como las facultades de propuesta autonómica reconocidas en diversas disposiciones estatutarias en orden a la celebración o autorización internacionales por el Gobierno o las Cortes Generales, que no suponen iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas sino manifestaciones singulares del derecho de petición.



**CAPÍTULO SEXTO**  
**LA CALIFICACIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**  
**AUTONÓMICA. SU DEBATIDA NATURALEZA**

Una de las cuestiones más problemáticas que el análisis del artículo 87.2 CE suscita es, sin duda, la referida a la identificación técnica del instituto que acoge. Al contemplar el artículo citado dos figuras formalmente distintas -la facultad para solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley y la facultad para remitir directamente a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley-, y como quiera, además, que uno y otro supuesto tienen, a su vez, un diseño material muy diferente, ello nos lleva a tener que tratar de forma separada la naturaleza jurídica de cada una de estas opciones.

**I. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la facultad de remisión a la Mesa del congreso de una proposición de ley de iniciativa autonómica? El trámite de la toma en consideración y el dilema iniciativa-estímulo de la iniciativa. Toma de postura al respecto.**

Las proposiciones de ley que, en el ejercicio de la facultad de iniciativa autonómica ante el Congreso recogida en el artículo 87.2 CE, sean remitidas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas (y por las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) a la Mesa de esta Cámara, están sujetas -como el resto de proposiciones de ley, ya sean de origen parlamentario o popular<sup>228</sup>- al trámite de la toma en consideración por el Pleno de esta Cámara (artículo 127 en relación con el artículo 126 RC).

La importancia de la toma en consideración es tal que la naturaleza jurídica de la forma de iniciativa regional que ahora nos ocupa se encuentra directamente vinculada al significado y función de este trámite en relación con el procedimiento legislativo: si la toma en consideración se valora como el acto de iniciativa legislativa de la Cámara propiamente dicho, la remisión de una proposición de ley autonómica constituirá una simple propuesta de iniciativa; pero si aquélla se configura como un trámite integrado en el procedimiento legislativo, el acto de iniciativa legislativa se retrotraerá al de presentación a la Mesa del Congreso, en este caso por la Asamblea autonómica, de la propuesta normativa.

Tal como la describe el mencionado artículo 126 RC, la toma en consideración es un trámite breve dentro del procedimiento legislativo que consiste en un debate de totalidad al que sigue una votación en el Pleno,

---

<sup>228</sup> Si bien las proposiciones de ley que provienen de los Senadores o de los Grupos del Senado son tomadas en consideración en esta Cámara, no en el Congreso (artículos 108. 3 y 5 RS y 125 RC). Por el contrario, los proyectos de ley gubernamentales quedan excluidos de dicho requisito procedimental.



favorable o de rechazo, y que no requiere motivación<sup>229</sup>. Por lo que se refiere a su significado institucional, cumple una eficaz función de verificación inicial y filtrante que lo convierte en una suerte de admisión a trámite “político” de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica. Sucede en el tiempo al acuerdo de admisión a trámite formal y reglado que corresponde a la Mesa del Congreso (artículo 127 RC), y a través del mismo el Pleno del Congreso hace una valoración global de los principios y de la oportunidad de la proposición de ley. Lo explica perfectamente Santaolalla López cuando afirma que la toma en consideración “...sirve de filtro para eliminar aquellas proposiciones de ley que no son consideradas oportunas o que contienen principios contrarios a los sustentados por la mayoría. ...Cumple una función tanto para los grupos minoritarios, de oposición, y en general para todos los proponentes, como para los grupos que apoyan al Gobierno. Para los primeros, porque les permite dejar constancia de sus posturas y aspiraciones, y para los segundos, porque les deja eliminar del trabajo legislativo lo que no concuerda con el programa político o, simplemente, con sus intereses de mayoría, solución lógica, pues sería absurdo obligar a tramitar un texto que es rechazado *a limine* por quien tiene que aprobarlo”<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> En el caso de una proposición de ley autonómica, tras la lectura del criterio del Gobierno sobre la proposición se abrirá el debate de totalidad con una singularidad: la defensa de la misma correrá a cargo de una delegación de la Asamblea de proponente (artículo 127 RC), integrada por un máximo de tres miembros de la Asamblea de (artículo 87.2 CE); pero de los aspectos procedimentales ya nos ocuparemos en la tercera parte de este trabajo.

<sup>230</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario... op. cit.*, p. 299. En el mismo sentido se pronuncian LAVILLA RUBIRA, J.J., quien dice que “...la toma en consideración constituye el medio de verificar ab initio la existencia de concordancia entre el programa político de la mayoría y una concreta iniciativa legislativa, con el fin de evitar que el Parlamento derroche tiempo y esfuerzo en una proposición que finalmente no va a ser aprobada; como no es posible presumir que esa concordancia existe en relación con las proposiciones de ley autonómicas (al contrario de lo que ocurre con los proyectos remitidos por el Gobierno en cumplimiento del programa político expuesto por el candidato a Presidente al que el Congreso de los Diputados otorgó su confianza -artículo 99.2 CE-),

Pues bien, para la gran mayoría de la doctrina española<sup>231</sup> la exigencia reglamentaria de la toma en consideración viene a corroborar la distinción, sancionada constitucionalmente, entre los únicos titulares de una auténtica potestad de iniciativa legislativa (el Gobierno, el Congreso y el Senado) y aquellos (los parlamentarios, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y los ciudadanos a quienes la Constitución no les atribuye una potestad de iniciativa legislativa plena, sino la facultad de presentar una propuesta ante los sujetos que la tienen atribuida, Gobierno y Parlamento.

---

parece imprescindible comprobar su realidad a través del trámite de toma en consideración” (en “Las proposiciones... *op. cit.*, p. 61); GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., que señala que “...a través de la toma en consideración el Pleno del Congreso hace una valoración global de los principios y de la oportunidad de la proposición de ley, y en consonancia con tal valoración considerará la conveniencia de tramitar una proposición de ley que en definitiva le es ajena y cuyos principios puede rechazar básicamente por no concordar con un programa mayoritario o por no sentir como necesaria la regulación de la materia propuesta” (en “La participación... *op. cit.*, pp. 239.240); y VIVER PI-SUNYER, C., para quien la finalidad última de este trámite es “...evitar que las Cámaras dediquen su trabajo parlamentario a la elaboración y debate de unas proposiciones que no tienen posibilidad alguna de convertirse en ley al ser contrarias al programa político de la mayoría” (en “Proposición de ley”, en M. Aragón Reyes (dir.) y C. Aguado Renedo (coord.), *Organización general y territorial del Estado, Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, 2ª ed. Civitas, 2011 p. 174).

<sup>231</sup> *Vid.*, entre otros, ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 288-312; CAPÓ GIOL, J.: “Participación en el procedimiento legislativo estatal”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1988, pp. 287-290; LAVILLA RUBIRA; J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*, pp. 61-63; ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pp. 37-38; GARCIA MARTÍNEZ, M.A., tanto en “La participación... *op. cit.*, pp. 240-244, como en “La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo”, en R. Morodo Leoncio y P. de Vega García (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. III, 2001, pp. 2131-2158; HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, pp. 251 y ss.; MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 309-323; GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P., tanto en “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 73 y ss., como en “Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, 2004, pp. 80-83; y VIVER PI-SUNYER, C.: “Proposición de... *op. cit.*, 173-175.

Precisamente la toma en consideración sería el acto a través del cual la Cámara ejerce su potestad de iniciativa legislativa, de manera que la presentación de proposiciones de ley supone el ejercicio de una mera facultad de propuesta de iniciativa legislativa.

El punto de partida de esta tesis se halla en la concepción -propia de la doctrina clásica<sup>232</sup>- de la iniciativa legislativa como aquel acto que pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, dando paso de forma necesaria a la fase constitutiva de éste, respecto de la que aquélla actúa como presupuesto y condición de eficacia. Así entendida, la iniciativa legislativa no se agota en la simple remisión de una propuesta a las Cámaras parlamentarias, sino que obliga jurídicamente a éstas a debatir y decidir sobre aquélla. Por lo tanto, el primer y principal efecto que del acto de iniciativa legislativa se desprende es el de vincular al Parlamento a tramitar la propuesta y a resolver sobre su contenido, y tal efecto sólo se produce a partir de la toma en consideración de la proposición de ley por el Pleno de la Cámara<sup>233</sup>. Y como tal efecto jurídico vinculante no se produce cuando una Asamblea autonómica remite a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley<sup>234</sup>, ya que el Pleno de esta Cámara es enteramente libre para adoptar o no la proposición<sup>235</sup> - mucho más si tenemos en cuenta que las mayorías en una y otra Cámara pueden ser radicalmente distintas, de forma que los intereses de ambas pueden divergir totalmente-, concluye esta

---

<sup>232</sup> *Vid.*, nota 4.

<sup>233</sup> Ello no significa necesariamente que al final del *íter* parlamentario tenga que producirse de manera obligatoria la aparición de una ley, pues el Parlamento puede no aprobar ese texto, puede rechazarlo, en esa fase constitutiva; significa que, producida la iniciativa, nace la obligatoriedad de pasar a la fase deliberante (envío de la proposición a la Comisión competente y apertura del plazo de enmiendas, según reza el artículo 126. 5 RC).

<sup>234</sup> Como tampoco ocurre con la solicitud al Gobierno para que adopte un proyecto de ley, pues no existe ningún tipo de obligación gubernamental de convertir su solicitud o propuesta en proyecto de ley.

<sup>235</sup> De manera idéntica a cuando la presentación se hace por los miembros de la Cámara o por el pueblo.

tesis que la facultad de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (y la de los propios parlamentarios de las Cortes Generales) de presentar proposiciones de ley es simplemente el ejercicio de una propuesta de iniciativa. La iniciativa propiamente dicha la ejerce la Cámara en el acto de la toma en consideración, a través del cual ésta asume como propia la iniciativa autonómica e impulsa necesariamente la iniciación del procedimiento legislativo<sup>236</sup>.

Hasta el propio Tribunal Constitucional parece acoger la distinción terminológica antes mencionada en el Auto 659/1987, de 27 de mayo, que diferencia claramente las propuestas formuladas por los diputados o grupos parlamentarios de la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas al declarar (FJ 2º) que "...en relación con la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a cada una de las Cámaras (artículo 87.1) existe el instituto de la toma en consideración de las propuestas formuladas al respecto por los diputados o por los grupos en que se integran (artículo 89.2 de la Constitución y artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados); la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas (rechazándolas o convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara) es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales"<sup>237</sup>.

Se alega también como argumento a favor de esta tesis que quien tiene la capacidad de iniciar tiene la capacidad de retirar, es decir, ostenta la

---

<sup>236</sup> Afirma en esta línea GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. que "...la toma en consideración constituye el momento clave en el que una proposición deja de pertenecer a su autor material para convertirse en iniciativa de la Cámara, con lo que se convierte en dueña de la iniciativa, siendo su voluntad necesaria para la retirada" (en "La incidencia... *op. cit.*, p. 2.142).

<sup>237</sup> En el ATC 659/1987, el Tribunal Constitucional acordó declarar su falta de jurisdicción -y el archivo de las actuaciones- para conocer del recurso de amparo interpuesto por el PNV-EAJ contra el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que no se tomó en consideración una proposición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco PNV-EAJ.

libre disposición del texto hasta el momento anterior al pronunciamiento definitivo de la Cámara, de tal manera que, si, a lo largo de la fase de elaboración del texto, aquél que lo inició decide retirarlo, puede hacerlo. Así, el Gobierno puede retirar sus proyectos de ley en cada Cámara en cualquier momento anterior al pronunciamiento definitivo de ésta. Y el Congreso y el Senado pueden acordar, en sus respectivos Plenos, la retirada de las proposiciones de ley. Pero esta capacidad de retirada no se produce en la modalidad de la iniciativa regional aquí tratada<sup>238</sup> porque, a tenor de lo dispuesto en el artículo 129 RC, la retirada de la proposición de ley por la Asamblea autonómica proponente sólo surtirá efectos por sí sola si se produce antes del trámite de toma en consideración o si, planteada con posterioridad a éste, dicha retirada es aceptada por el Pleno.

E, incluso, se ha buscado apoyar esta tesis en los antecedentes inmediatos de la redacción del artículo 87 CE. Así, el artículo 80.1 del Anteproyecto de Constitución reconocía la iniciativa legislativa al Gobierno y *“a los Diputados bien directamente o a través de los Grupos Parlamentarios”*, redacción que experimentaría una alteración sustancial en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Senado<sup>239</sup>, cuyo artículo 86.1 suprimiría la alusión a los *“Diputados”*, sustituyéndola por una referencia *“al Congreso y al Senado”*, fórmula que permanecería sustancialmente inalterada en el definitivo artículo 87.1 CE. Sobre dicha modificación Santamaría Pastor declaró que *“...no puede ser considerada, en absoluto, como irrelevante, pues expresa una distinta configuración técnica del instituto de iniciativa legislativa, según la cual ésta no puede consistir en una mera facultad de presentación ante las Cámara de un texto normativo, sino que tiene lugar mediante un procedimiento harto complejo integrado por una solicitud inicial*

---

<sup>238</sup> Como tampoco en la modalidad consistente en solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley, ya que, si el Gobierno accede a ello y presenta el proyecto de ley, la Asamblea autonómica no tendrá modo alguno de retirarlo, salvo solicitando su retirada al Gobierno.

<sup>239</sup> BOC, núm. 49, de 5 de septiembre de 1978.

(planteada en el Congreso de los Diputados por quince Diputados o un Grupo Parlamentario –artículo 126 RD- y en el Senado por veinticinco Senadores o un Grupo Parlamentario –artículo 108.1 RS-), y una resolución de la propia Cámara adoptada en el trámite de toma en consideración”<sup>240</sup>.

Trasladando al supuesto aquí tratado el argumento expuesto por Santamaría Pastor, se ha sostenido que el simple acto de remisión de una proposición de ley por una Asamblea autonómica a la Mesa del Congreso no constituye en sí mismo manifestación de la potestad de iniciativa legislativa, sino tan sólo un requisito previo para el ejercicio de ésta por parte de su titular, lo que únicamente tiene lugar, opina este autor, cuando del Pleno del Congreso de los Diputados toma en consideración la proposición de ley remitida por aquella Asamblea<sup>241</sup>. Por su parte, Herrero Lera<sup>242</sup> sostiene que fue precisamente en el seno del debate de la Comisión Constitucional del Senado donde se vendría a fijar lo que para el constituyente sería el verdadero alcance de la iniciativa legislativa autonómica: el de mera subsidiaridad o propuesta de iniciativa, al declarar el señor Ballarín Marcial, en representación del Grupo de UCD, que “...no se pueden situar a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el mismo plano que al Congreso y al Senado. Por eso el sistema de que puedan solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso proposiciones de ley nos parece más apropiado porque marca perfectamente la diferencia entre el Senado y esas Asambleas de las Comunidades Autónomas”.

En coherencia con tales argumentos, se ha destacado en más de una ocasión la imperfección técnica de la expresión “proposición de ley” empleada por el artículo 87.2 CE, ya que la proposición de ley ha de provenir necesariamente de los miembros de las Cámaras y no de un sujeto externo

---

<sup>240</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Artículo 87”... *op. cit.*, p. 1.256.

<sup>241</sup> *Vid.*, MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 313-314.

<sup>242</sup> HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, p. 258.

a las mismas, como son, dada la incompatibilidad establecida en el artículo 67.1 CE, los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, razón por la cual éstas no remiten, en puridad, proposiciones de ley, sino propuestas de proposiciones<sup>243</sup>.

También acude al proceso constituyente Mollinedo Chocano a la hora de justificar su particular tesis sobre la naturaleza de la facultad autonómica de remisión de proposiciones de ley al Congreso, que si bien coincide con la tesis mayoritaria a la hora de rechazar la consideración de la facultad de iniciativa ante el Congreso como verdadera iniciativa legislativa y sostener que la iniciativa legislativa sólo tiene lugar cuando el Pleno del Congreso toma en consideración las proposiciones autonómicas, incluye la vía ante el Congreso acogida por el artículo 87.2 CE en el ámbito propio del derecho de petición proclamado en los artículos 29 y 77 CE<sup>244</sup>, basándose para ello, fundamentalmente, en dos razones. La primera, la regulación de la vía ahora contemplada en el artículo 87.2 CE, junto con la vía ante el Gobierno, cuya consideración jurídica como manifestación del derecho de petición parece

---

<sup>243</sup> Vid. GERPE LANDIN, M: "Relaciones entre... *op. cit.*, p. 167; y MERINO MERCHÁN, J.F.: *Instituciones de Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos 'Ramón Carande', Madrid, 1994, pp. 303-304.

<sup>244</sup> MOLLINEDO CHOCANO, J.J. llega a denunciar que "...la enorme virtualidad potencial de la iniciativa autonómica del artículo 87.2 CE y las posibilidades legales de su traducción en auténtica manifestación de una potestad de iniciativa legislativa de las Comunidades autónomas ante las Cortes Generales, quedan absolutamente desvirtuadas como consecuencia de la inserción del preceptivo trámite de su toma en consideración en el procedimiento legislativo a través del Reglamento del Congreso, reduciendo su alcance y efectos jurídicos a los propios y muy limitados del derecho de petición", y a proponer, "en un planteamiento *de lege ferenda* y con el fin de potenciar la función de participación en la orientación política general del Estado y, en particular, en la formación de la voluntad legislativa estatal que, desde el artículo 87.2 CE, el constituyente presumiblemente pretendió conferir a las Asamblea des de las Comunidades Autónomas, que una eventual reforma del Reglamento del Congreso suprima dicho trámite respecto de la iniciativa autonómica del artículo 87.2 CE, dotándola así del contenido propio de iniciativa legislativa y equiparándola en consecuencia a las previstas en el artículo 87.1 CE" (en "La iniciativa... *op. cit.*, p 322).



indiscutible –como luego tendremos ocasión de ver, y ya adelantamos, de rebatir-. Y la segunda, el hecho de que durante todo el proceso constituyente las dos potestades reconocidas en el artículo 87.2 CE fueron concebidas literalmente como expresiones del mismo “derecho”. A este respecto, este autor afirma que tanto el artículo 80.3 del anteproyecto de Constitución y del Informe de la Ponencia designada para estudiar las enmiendas al anteproyecto de Constitución, como el artículo 81.3 del Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados sobre el anteproyecto de Constitución y del Texto del proyecto de Constitución aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, se referían indirectamente al “derecho” de las Asambleas de las Comunidades Autónomas de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir ante la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley <sup>245</sup>.

No obstante, lejos de enfrascarnos en estériles discusiones terminológicas, nosotros sí creemos que las Asambleas de las Comunidades Autónomas gozan de una auténtica facultad de iniciativa legislativa, aunque admitamos que puede ser calificada como de segundo grado en relación con la iniciativa gubernamental. Y ello porque la iniciativa legislativa constituye el acto por el que un sujeto constitucionalmente habilitado para ello activa el procedimiento parlamentario, que se compone, en palabras de García-Escudero Márquez, “...de una secuencia de distintos momentos de deliberación sobre el mismo texto fruto de la iniciativa, que se irá modificando a lo largo de estas fases a través de la votación de las enmiendas propuestas por los parlamentarios y los grupos, hasta llegar a una votación sobre el texto de la futura ley”<sup>246</sup>. La toma en consideración, por

---

<sup>245</sup> MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 319.

<sup>246</sup> GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005, pp. 222. En este mismo trabajo su autor propone un esquema de tramitación ordinaria de los textos legislativos en el Congreso de los Diputados en el que la toma en consideración



lo tanto, constituye un simple requisito de eficacia del acto de iniciativa.

La remisión por parte de una Asamblea autonómica de una proposición de ley a la Mesa del Congreso constituye, pues, un verdadero acto de iniciativa al abrir el procedimiento establecido en las Cortes Generales –cuya primera fase o trámite es la calificación y admisión a trámite de la propuesta- para decidir si se acepta o rechaza un posible texto de ley, sin que en nada obste a ello el que ese rechazo se produzca al final del proceso o en el momento primero de la toma en consideración, como ocurre en el caso de las proposiciones de ley que no traen su origen del Senado<sup>247</sup>. Yendo incluso un poco más allá de lo que esta postura supone,

---

aparece como segunda fase (aunque sólo para las proposiciones de ley que no hayan sido ya tomadas en consideración por el Senado), tras la admisión a trámite de la iniciativa (*vid.*, *op. cit.*, pp. 222-224).

<sup>247</sup> Bien que con otros términos, *vid.*, PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 60; ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL V. y TUR AUSINA, R., que califican este segundo supuesto de iniciativa prevista en el artículo 87.2 CE como de “...auténtica iniciativa legislativa”. (*Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 589); SANTAMARÍA PASTOR, J.A., quien define 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”, (en “Artículo 87”... *op. cit.*, p. 1.253); BIGLINO CAMPOS, P., quien afirma que “...la formulación de la iniciativa legislativa provoca, como efecto, la obligación de las Cámaras de proceder a los actos procedimentales subsiguientes, como son la publicación de la misma y su examen, aunque solamente sea para decidir acerca de su toma en consideración” (en “Iniciativa legislativa”... *op. cit.*, p.165); y MERINO MERCHÁN, J.F., que en relación a la segunda vía ante el Congreso prevista en el artículo 87.2 CE afirma con rotundidad que la misma “...sí es un auténtico supuesto de iniciativa legislativa. Lo más destacable es que se trata de un acto de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, por el que se pretende dar formación a una norma con rango de ley en el ámbito de todo el territorio nacional...pero no estamos tan seguros, sin embargo, de que sea, tal como dice el artículo 87.2 de la Constitución, una proposición de ley. La proposición de ley es un acto legislativo interno del Parlamento, por lo que utilizar para el caso de la iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas el nombre técnico de proposición de ley no parece muy acertado” (en *Instituciones de...* *op. cit.*, pp. 302-303). Ésta es, por lo demás, la opción por la que se ha inclinado el Tribunal Constitucional en el Auto 135/2004, de 29 de abril, que consideró que la

compartimos la crítica que un sector doctrinal realiza de la exigencia reglamentaria del trámite de la toma en consideración en relación con las proposiciones de ley autonómicas. En efecto, ya con anterioridad a la aprobación del Reglamento del Congreso, Gerpe Landín defendió la necesidad de dotar a las iniciativas autonómicas de una situación reglamentaria beneficiosa, proponiendo "...que se suprimiera la necesidad de la toma en consideración para este tipo de proposiciones, pues ello favorecería la utilización de la vía parlamentaria al quedar equiparada en este aspecto a la opción de la vía de la petición al Gobierno"; de lo contrario, advertía este autor, "...la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas perderá la eficacia integradora que el legislador constituyente le atribuye, para convertirse en una facultad de inútil ejercicio o de expresión de protestas particulares"<sup>248</sup>. Y Santamaría Pastor aboga también por su supresión "...toda vez que ha habido ya un acuerdo del Pleno de la Asamblea autonómica que podría considerarse como una auténtica toma en consideración por un órgano parlamentario, equivalente a la que tiene lugar en el Senado con el resultado de que sus proposiciones de ley no se someten luego al trámite en el Congreso"<sup>249</sup>.

En el caso de la iniciativa autonómica, la exigencia del trámite de toma en consideración, obra exclusiva de los Reglamentos de las Cámaras, resulta, cuanto menos, desproporcionada, pues supone un obstáculo al ejercicio de una facultad constitucionalmente reconocida, y no se corresponde con el papel que el artículo 87.2 CE parece querer asignar a los parlamentos regionales en la colaboración a la tarea legislativa, máxime cuando nos encontramos ante iniciativas que han sido aprobadas, en la mayoría de los casos, por mayoría absoluta de aquéllos. Así que la toma en

---

propuesta de reforma de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi, presentada por la Mesa del Parlamento Vasco al Congreso de los Diputados para su tramitación conforme al procedimiento ordinario, constituía un "...puro acto de tramitación insertado en el procedimiento legislativo...".

<sup>248</sup> GERPE LANDIN, M.: "Relaciones entre... *op. cit.*, pp. 169 y 171.

<sup>249</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: "Artículo 87"... [3ª Ed., 2001] *op. cit.*, p. 1.261.

consideración viene a cumplir más bien un papel de “primera lectura” en el que la Cámara examina la oportunidad del texto propuesto y confirma o no, desde un punto de vista político, parlamentario y técnico-jurídico, la proposición<sup>250</sup>, superado el cual no será posible presentar enmiendas de totalidad al texto propuesto (artículo 126.5 RC). Al hilo de esto último, cabría pensar que existe un cierto paralelismo entre la toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados y la posibilidad de devolución de los proyectos de ley del Gobierno y proposiciones de ley tomadas en consideración en el Senado, los otros dos órganos constitucionales a los que, junto al Congreso, atribuye expresamente la iniciativa legislativa el artículo 87.1 CE. Paralelismo que viene a minimizar la consideración de la iniciativa legislativa autonómica aquí tratada como de inferior virtualidad a la iniciativa del Gobierno por el mero hecho de estar sometida al trámite de toma en consideración, puesto que, sin olvidar el carácter ordinario y privilegiado de la iniciativa gubernamental, la diferencia, en este punto, entre proyectos y proposiciones de ley autonómicas 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), si bien 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”<sup>251</sup>.

---

<sup>250</sup> Vid. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario... op. cit.*, 239; y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: “El procedimiento... *op. cit.*, p. 149.

<sup>251</sup> Sin embargo, precisa GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. que pueden destacarse dos diferencias de régimen entre los dos supuestos: “En primer lugar, la toma en consideración ha de producirse en todo caso, constituye un requisito de procedibilidad para que una proposición de ley inicie su andadura. Por el contrario, el debate de totalidad sobre los proyectos de ley sólo tiene 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, alude al momento procedimental en

Por otra parte, el rigor con que nuestro texto constitucional mantiene la distinción entre titulares de potestad de iniciativa legislativa y titulares de facultad de propuesta no es absoluto:

En primer lugar, porque el artículo 87.2 CE habla de proposición de ley -no “propuesta de proposición”-, expresión que es empleada igualmente por muchos Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios regionales. Valgan, como muestra, el artículo 106.9 del Estatuto andaluz: *“Corresponde al Parlamento de Andalucía...la presentación de proposiciones de ley al Congreso de los Diputados”*; el artículo 50 del Estatuto balear: *“Corresponde también al Parlamento...remitir proposiciones de Ley a la Mesa del Congreso de los Diputados”*; el artículo 23.3 del Estatuto murciano: *“Compete también a la Asamblea Regional:...presentar ante el Congreso de los Diputados proposiciones de Ley ...”*.Y, en relación a los Reglamentos parlamentarios, el artículo 169 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha: *“Las Cortes de Castilla-La Mancha podrán remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una Proposición de Ley”*; el artículo 154.1.d) el Reglamento del Parlamento de Cataluña: *“El Pleno del Parlamento...puede acordar la presentación de una proposición de ley a la Mesa del Congreso de los Diputados...”*, o el artículo 175 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: *“...la Asamblea podrá remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de Ley...”*.

En segundo término, el rigor antes mencionado tampoco sería tanto porque el artículo 87.3 emplea la expresión “iniciativa” en relación con proposiciones de ley –las de “iniciativa popular”- que serán sometidas, sin embargo, al trámite de la toma en consideración (artículo 13.1 LOILP), a la 

---

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. Por el contrario, en los proyectos de ley se produce la apertura del trámite de enmienda, tanto a la totalidad como al articulado, y 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” (en “Toma en... *op. cit.*, pp. 80-82).

vez que el artículo 166 alude a la “*iniciativa de reforma constitucional*”, con referencia explícita a la potestad reconocida a las Asambleas autonómicas por el artículo 87.2 CE.

Y, en fin, porque la expresión *iniciativa legislativa* se emplea expresamente en el artículo 108.3 del RC<sup>252</sup>, así como en algunos Estatutos de Autonomía (Aragón, Asturias, Cantabria, Ceuta, La Rioja y Melilla)<sup>253</sup> y Reglamentos parlamentarios autonómicos (Balears, Ceuta, Madrid y Murcia)<sup>254</sup> para referirla al supuesto que nos ocupa.

---

<sup>252</sup> Artículo 108.3 RC: “*La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde...A las Asamblea des de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos*”. Aunque ARAGÓN REYES, M., exponente de la tesis mayoritaria, alega que la literalidad del artículo 108.3 RC “...resulta contradicha por la propia regulación que a la figura se otorga en el mismo Reglamento, ya que impone el trámite de toma en consideración, equiparando totalmente estas proposiciones a las de origen parlamentario. Hay que entender, entonces, que el artículo 108 emplea, en este caso, el término iniciativa de manera exclusivamente retórica, por no decir de manera errónea, puesto que aquí no hay iniciativa sino, en verdad, propuesta” ( “La iniciativa... *op. cit.*, p. 302).

<sup>253</sup> Artículo 41.d) EA Aragón: “*Corresponde a las Cortes de Aragón...el ejercicio de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución*”; artículo 12.1.b) EA Melilla: “*Corresponde a la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el presente Estatuto*”; Artículo 24.3 EA Asturias: “*Compete también a la Junta General...ejercitar la iniciativa legislativa según lo dispuesto en la Constitución*”; artículo 9.2 EA Cantabria: “*Corresponde al Parlamento de Cantabria... ejercer la iniciativa legislativa y solicitar del Gobierno del Estado la adopción de proyectos de Ley, según lo dispuesto en la Constitución*”; artículo 12.1.b) EA Ceuta: “*Corresponde a la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta...ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el presente Estatuto*”; artículo 19.1.i) EA La Rioja: “*El Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones...ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma*”; y artículo 12.1.b) EA Melilla: “*Corresponde a la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla...ejercer la iniciativa legislativa en los términos previstos en el presente Estatuto*”.

<sup>254</sup> Rúbrica del capítulo I del Título XII del Reglamento del Parlamento de Baleares:

## **II. Naturaleza jurídica de la facultad de solicitud de un proyecto de ley al Gobierno. Razones contra su consideración como mera manifestación del derecho de petición.**

La posición doctrinal abrumadoramente mayoritaria en nuestro país sostiene que la facultad que permite a las Asambleas de las Comunidades Autónomas solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley constituye una mera manifestación o expresión singular del derecho de petición. Así se desprende, a título de ejemplo, de afirmaciones tan rotundas como las de Jiménez de Cisneros, que afirma que "...estas solicitudes al Gobierno no son sino el ejercicio de derecho de petición cualificado, en cuanto a su objeto (la adopción de un proyecto de ley) y al sujeto peticionario (las Asambleas de las Comunidades Autónomas)...y no vinculan, en absoluto, al Gobierno, como es propio del derecho de petición, que puede permanecer inactivo sin que exista un mecanismo jurídico de control de esa inactividad"<sup>255</sup>; Santamaría Pastor, que dice que "...esta posibilidad es perfectamente superflua e inútil, al no ser más que una explicitación singular del derecho de petición que corresponde a todos los ciudadanos"<sup>256</sup>; Embid Irujo, quien señala que "...en este caso, la relación de la Asamblea proponente con el Gobierno se traduce, en su naturaleza, en un mero

---

*"De la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados"; artículo 73.2 del Reglamento de la Asamblea de Ceuta: "La iniciativa legislativa que corresponde a la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, según dispone el artículo 12.1.b) del Estatuto de Autonomía, se ejercerá en los términos previstos en el presente Reglamento"; artículo 176.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: "Los proyectos y proposiciones de iniciativa legislativa de la Asamblea de ante el Congreso de los Diputados mediante proposición de Ley se presentarán de forma articulada y se tramitarán por el procedimiento legislativo común"; y en el Reglamento de la Asamblea de Regional de Murcia, la rúbrica del capítulo III del Título VI: "Del ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados y de su estímulo ante el Gobierno", y el artículo 147: "...la Asamblea de Regional podrá, conforme le habilita el artículo 87.2 del texto constitucional: 1º. Ejercer directamente su iniciativa legislativa, presentando ante la Mesa del Congreso la correspondiente proposición de ley..."*

<sup>255</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.: "El derecho... *op.cit.*, p. 45.

<sup>256</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: "Artículo 87"... *op. cit.*, p. 887.

ejercicio del derecho de petición, de escasos perfiles jurídicos”<sup>257</sup>; y Santaolalla López, para quien “...esta modalidad toma el carácter de una moción o propuesta de alcance estrictamente político”<sup>258</sup>.

Es significativa que ya en el propio proceso constituyente, el señor Villar Arregi (del Grupo Parlamentario de Progresistas y Socialistas Independientes) defendiera el carácter de simple petición de la facultad analizada al afirmar, en defensa de una enmienda a la totalidad del artículo 81 del Anteproyecto de Constitución en el seno de la Comisión de Constitución del Senado, que “...la posibilidad de que las Asambleas de las Comunidades Autónomas soliciten al Gobierno la adopción de proyectos de ley es innecesaria porque el derecho de petición está reconocido en el título 1 a todas las personas”<sup>259</sup>.

Para resolver bien esta cuestión conviene que hagamos algunas breves consideraciones previas acerca del derecho de petición.

En concreto, es preciso recordar que la facultad de los súbditos de dirigirse al monarca solicitando gracias ya se ejercía en la Europa de los siglos VI y VII<sup>260</sup>, y se consagró de forma indirecta en la Carta Magna

---

<sup>257</sup> EMBID IRUJO, A.: *Los Parlamentos...* *op. cit.*, p. 174.

<sup>258</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario...* *op. cit.*, p. 296. En análogo sentido se pronuncian, entre otros, MERINO MERCHAN, J.F.: “Rasgos definidores... *op. cit.*, p. 45; HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, p. 233; LAVILLA RUBIRA, J. J.: “Las proposiciones... *op. cit.*, pp. 38-39; GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “La iniciativa... *op. cit.*, p.75; y GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Las participación... *op. cit.*, p. 219.

Mantienen una postura ambigua ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL V. y TUR AUSINA, R., quienes afirman que “...en el primer caso –la posibilidad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley - no estamos propiamente ante un supuesto de iniciativa legislativa, sino ante una manifestación concreta del derecho de petición, o ante una propuesta de iniciativa” (en *Derecho Constitucional op. cit.*, 2011, p. 589).

<sup>259</sup> *Vid.*, DS del Senado, núm.49, de 5 de septiembre de 1978, pp. 2.276-2.286.

<sup>260</sup> Siguiendo a GARCÍA CUADRADO, A., “...en realidad es de suponer que las peticiones a los gobernantes han existido siempre y en todo lugar, lo que sucede es que en



impuesta al Rey Juan sin Tierra por sus barones en 1215<sup>261</sup>. En los albores del Estado liberal el principio de la soberanía indivisible y la alergia a reconocer otras corporaciones que no fuesen la corporación general de los

---

Europa y desde la Edad Media encontramos un cauce institucional privilegiado y relativamente regulado por normas jurídicas” (en “El Derecho de Petición”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, pp. 123-124). Para COLOM PASTOR, B., “...el derecho de petición tiene su fundamento en dos circunstancias...por un lado, el Rey constituía la instancia judicial suprema del Reino; de otro, y como influencia de la doctrina cristiana, el monarca, que debía ser virtuoso, tenía del deber de tratar con piedad, condescendencia y misericordia a sus súbditos” (en *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 17-18).

<sup>261</sup> Especial importancia tiene el derecho de petición en la historia constitucional inglesa. Precisamente del mismo se hace uso en la trascendental “Petition of Rights” de 1628, cuyo artículo 5 proclama que “...es derecho de los súbditos dirigir peticiones al Rey, y todo encarcelamiento y procesamiento basado en tal petición es ilegal”. Y, tras la “Gloriosa Revolución” de 1688, recibe su sanción definitiva en el “Bill of Rights” de 1689, cuya cláusula 29 proclama: “*Nulli vendemus, nulli negabimus aut differemus, rectum vel iustitiam*”. COLOM PASTOR, B. sostiene que del ejercicio del derecho de petición, junto con el derecho de consentir impuestos, surgió la iniciativa legislativa de las cámaras inglesas, lo que permitió con el tiempo consolidar la potestad legislativa del Parlamento (*El derecho...op. cit.*, pp. 17-18). Durante este tiempo, y sobre todo a lo largo de la Edad Media, a las clásicas peticiones individuales que los súbditos dirigen al rey se añaden las que los “parlamentos” estamentales presentan, y que implicaban un evidente ejercicio de participación política y de control del poder real. Por ello, en el antiguo régimen las peticiones eran básicamente estamentales como pone de manifiesto CRUZ VILLALÓN, P. al afirmar que “...los individuos, las corporaciones y los estamentos reclamaban ante el monarca el cumplimiento y respeto de sus derechos particulares” (en *El Estado de Sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 83-84); RECORDER DE CASO, E. establece una conexión básica entre Parlamento estamental y derecho de petición (“Comentarios a los artículos 75, 76 y 77”, en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985, p. 1.183); y HUERTAS CONTRERAS, M. advierte la interrelación entre función de control parlamentario y derecho de petición en la presentación en Francia de los Cuadernos de Quejas por los miembros del Tercer Estado y del Estamento religioso a Luis XVI, cuando éste convocó los Estados Generales en 1789 (en “El Derecho de Petición en el ordenamiento constitucional español”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997, p. 818).



ciudadanos no favorecieron el reconocimiento de este derecho, razón por la cual no figuró en la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776 ni en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>262</sup>.

En nuestro país, y sin detenernos en los numerosos testimonios

---

<sup>262</sup> El primer texto constitucional que lo reconoció fue la Constitución de los Estados Unidos de 1787, cuya primera enmienda dispuso que “...*tampoco aprobará* [el Congreso] *ley alguna que coarte la libertad de palabra y de prensa, o el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a solicitar reparación de cualquier agravio*”. Por su parte, la Constitución francesa de 1791 lo incluyó como derecho natural y civil (Título I, párrafo tercero) y, por consiguiente, abierto a todos los hombres –incluso a los que no gozaban de derechos políticos-, como “*la libertad de dirigir a las autoridades constituidas peticiones firmadas individualmente*”. El derecho de petición fue reconocido también por la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1793 (artículo 32) y la Carta francesa de 1814 (artículo 53), pero fue bajo la Restauración cuando jugó un papel trascendental al suplir la iniciativa legislativa de la que carecían las cámaras -ya que ésta estaba reservada al rey- y configurarse como instrumento muy útil de control de Gobierno. Reconocimiento que se trasladará a la práctica totalidad de los textos constitucionales europeos, generalmente en su parte dogmática. Así pues, siguiendo la clásica distribución de los derechos públicos subjetivos ideada por JELLINEK, G., según deriven de los distintos status del individuo, el derecho de petición quedaría subsumido dentro de “status negativo”, esto es del círculo de libertad del individuo, donde las limitaciones jurídicas impuestas por el Estado no pueden entrar. Pero, una vez ejercido por los ciudadanos, el derecho de petición pasaría a ser una manifestación del “status positivo”, en cuanto engendraría exigencias positivas, como son la decisión sobre lo pedido (en *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Mohr, 1892).

Esa tradición que une el derecho de petición al constitucionalismo hace que sea menos frecuente encontrarlo en las declaraciones internacionales (no figura en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ni en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades de 1950), con la excepción de la Unión Europea, cuya normativa ha hecho del derecho de petición un instrumento de gran interés para acercarse a las Instituciones Comunitarias (*vid.*, los artículos 17 a 22 y 194 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea; la Declaración relativa al párrafo tercero del artículo 21 del TCE en el Tratado de Niza; los artículos 8D y 138 D del Tratado de la Unión Europea; el artículo 44 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y el artículo 8.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

históricos del derecho de petición en la Edad Media<sup>263</sup>, la facultad de dirigirse al monarca solicitando gracia se recoge ya en la Novísima Recopilación de 1805. Aunque la Constitución de 1812 no lo incorpora, es en el Trienio Constitucional cuando se promulga la primera ley española reguladora del derecho de petición, la Ley de 12 de febrero de 1822 relativa a prescribir los justos límites del mismo<sup>264</sup>. Y a partir de aquí todos los textos constitucionales posteriores lo recogieron<sup>265</sup>.

---

<sup>263</sup> Destacan los contenidos en Las Partidas de Alfonso X el Sabio.

<sup>264</sup> Por su parte, el artículo 32 del Estatuto Real reconoció a las Cortes –que no disponían de iniciativa legislativa- “...*el derecho que siempre han ejercitado...de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y forma que se fijará en el reglamento*”, gracias al cual, además de plantear agravios y problemas diversos, se instaron reformas legislativas o se controló al Gobierno. Vid., TOMÁS VILLARROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real 1834-1846*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, pp. 345 a 352.

<sup>265</sup> La Constitución de 1837 lo reconoce en su artículo 3: “*Todo español tiene derecho a dirigir peticiones por escrito a las Cortes y al Rey como determinen las leyes*”, texto que reproduce la Constitución de 1845 (artículo 3).

En términos más amplios lo hace la Constitución de 1869, cuyo artículo 17 señala que “...*tampoco podrá ser privado ningún español:...del derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades*”, aunque a los miembros de las Fuerzas Armadas les prohíbe su ejercicio colectivo (artículo 20).

En parecidos términos se pronuncia la Constitución de 1876 en su artículo 13: “*Todo español tiene derecho: de dirigir peticiones individual o colectivamente al Rey, a las Cortes y a las autoridades*”.

El artículo 35 de la Constitución de 1931 señala que “...*todo español podrá dirigir peticiones, individual y colectivamente, a los Poderes públicos y a las autoridades. Este derecho no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada*”.

Y el artículo 21 del Fuero de los Españoles dispone que “...*los españoles podrán dirigir individualmente peticiones al Jefe del Estado, a las Cortes y a las autoridades. Sólo podrá ejercerse este derecho por parte de Corporaciones, funcionarios y miembros de las Fuerzas e Institutos armados “de acuerdo con las disposiciones por las que se rijan*”. Derecho que fue objeto de desarrollo legal mediante la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, reguladora del derecho de petición, que ha estado en vigor -salvo los preceptos que se opongan a la Constitución y con las matizaciones establecidas por el Tribunal Constitucional- hasta su derogación por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre.

La Constitución española de 1978 ha dedicado íntegramente dos de sus artículos al reconocimiento del derecho de petición<sup>266</sup>. El primero de ellos, el artículo 29 CE -situado a modo de cierre de la privilegiada, por sus garantías (artículo 53 CE), Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I<sup>267</sup>- lo regula como un derecho fundamental, es decir, como un auténtico derecho subjetivo reconocido a todos los españoles: *“1. Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley. 2. Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica”*. A su vez, el artículo 77 CE acoge una concreción de este derecho en el ámbito de las Cortes Generales: *“1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas 2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan”*.

A la vista del generoso reconocimiento que del derecho de petición hace nuestra Constitución, sorprende que el mismo haya sido especialmente discutido, e incluso denostado, por la doctrina. Así, a título meramente indicativo, Garrido Falla se refiere a él como “una reliquia histórica”<sup>268</sup>; Pérez

---

<sup>266</sup> En la actualidad, reconocen el derecho de petición, entre otras, las Constituciones de Alemania -Ley Fundamental de Bonn- (artículo 17), Italia (artículo 50), Portugal (artículo 52), Dinamarca (artículo 54), Luxemburgo (artículo 67), Austria (artículo 148.a.3) y Bélgica (artículos 28 y 57). En otros países, como Irlanda, Suecia y Finlandia, son las normas de rango menor al constitucional las que establecen y regulan tal derecho.

<sup>267</sup> Emplazamiento que MARTÍN RETORTILLO BAQUER, L. no considera casual (en *Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1993, p. 389).

<sup>268</sup> GARRIDO FALLA, F.: “Comentarios al artículo 29 de la Constitución española”, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª Ed., Madrid, 1985, p. 592..

Serrano dice de él que es el “derecho más inofensivo de todos”<sup>269</sup>; y Bastida Freijedo llega a afirmar que “...en una Constitución democrática carece de sentido su calificación como derecho constitucional”<sup>270</sup>. Incluso el propio Tribunal Constitucional lo ha calificado en alguna ocasión como “concepto residual que no residuo histórico”<sup>271</sup>, y una gran mayoría de autores omiten su cita en las clasificaciones al uso de derechos y libertades por considerar que su eficacia y vigencia actual resultan prácticamente inexistentes<sup>272</sup>.

Sobre tales presupuestos, el derecho de petición se regula actualmente por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre (que fue objeto de revisión en 2011)<sup>273</sup>, y es aquí donde tenemos que venir para resolver la cuestión que nos ocupa. La LO 4/2001 delimita el ámbito subjetivo de los titulares del derecho de petición al señalar (artículo 1) que: “*Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley...*”, con lo cual, sin entrar en la vieja polémica que arrastra la doctrina española sobre la naturaleza de las Cámaras legislativas, con especial discrepancia en la cuestión de si tienen o no personalidad jurídica<sup>274</sup>, es lógico que se nos acaben planteando muchas

---

<sup>269</sup> PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución...* op. cit. p. 159.

<sup>270</sup> BASTIDA FREIJEDO, FJ: “Derecho de Petición”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, pp. 2.238-2.240.

<sup>271</sup> STC 242/1993, de 14 de julio (FJ 1º).

<sup>272</sup> Vid., por ejemplo, CORONA FERRERO, J.M.: “El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 3, 1997, p. 234.

<sup>273</sup> En cuanto al derecho de petición frente a las Cámaras legislativas, dispone la Disposición adicional primera de la Ley que “...*las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado o a las Asamblea des Legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos...*”.

<sup>274</sup> Así, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R., entre otros, niegan a los Parlamentos personalidad jurídica, considerando que sólo la ostentan las Administraciones Públicas, (en *Curso de...* op. cit., 1983, pp. 23 y ss. Por el contrario, sí creen que el Parlamento tiene personalidad jurídica LÓPEZ GUERRA, L. (en “Sobre la personalidad jurídica del Estado”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980, p. 17 y ss.)

dudas acerca de la posibilidad de concebir que los parlamentos regionales puedan ser titulares de este derecho<sup>275</sup>.

Asimismo, no hay que ignorar que la Ley se decanta, como ya lo hizo con anterioridad el Tribunal Constitucional<sup>276</sup>, por un concepto restringido del derecho de petición al señalar que no serán objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley (artículo 3), ni tampoco se admitirán aquellas peticiones cuya resolución deba ampararse en un título específico distinto al establecido en esta Ley que deba ser objeto de un procedimiento parlamentario, administrativo o de un proceso judicial (artículo 8).

En consecuencia, el derecho de petición se configura legalmente con un carácter supletorio respecto a otros instrumentos de participación o de garantías de derechos. De ahí que la referencia al derecho de petición como fórmula técnica bajo la que cobijar la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Gobierno de la Nación nos resulte extraña, porque con los mismos argumentos podría decirse que la Asamblea legislativa realiza también una petición al Congreso de los Diputados cuando remite a la Mesa una proposición de ley, o que la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado envía también una mera petición a

---

y SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (en "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas", en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 7 y ss.).

<sup>275</sup> En cuanto a los destinatarios de la petición (artículo 2), pueden serlo cualesquiera institución pública, administración, o autoridad, así como los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta.

<sup>276</sup> *Vid.*, SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 194/1989, de 16 de noviembre; y 142/1993, de 22 de abril.

esta Cámara cuando presenta una proposición de ley<sup>277</sup>.

A tenor de lo expuesto, ni por su origen histórico ni por su configuración constitucional y legal puede el derecho de petición explicar la calificación técnica o naturaleza jurídica de la capacidad otorgada a las Asambleas de las Comunidades Autónomas por el artículo 87.2 CE para solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de proyectos de ley. Esta capacidad supone algo más que el derecho que todo ciudadano tiene a efectuar una petición; si fuera sólo esto, la Constitución no lo repetiría, no incluiría esa figura de forma expresa en el artículo 87.2 CE.

¿Cuál es, entonces, la calificación jurídica que corresponde a la facultad que nos ocupa?

Pues, a nuestro juicio, y para progresar en esta materia con un mínimo de rigor, procede que advirtamos que entre la capacidad de remitir una proposición de ley al Congreso y la de solicitar del Gobierno la adopción de proyecto de ley, ambas reconocidas a las Asambleas de las Comunidades Autónomas por la Constitución, existen a la vez similitudes y diferencias, lo que nos puede ayudar a la hora de resolver esta cuestión.

En efecto, entre ambas posibilidades existen similitudes innegables tanto en el plano de las finalidades como en el hecho de que en ambos casos sean relaciones políticas las que acaben explicando el éxito o el fracaso de ambos tipos de propuestas autonómicas:

---

<sup>277</sup> A decir de MOLLINEDO CHOCANO, J.J., si seguimos el criterio de la doctrina y por idénticas razones, "...la misma naturaleza de petición debe predicarse de las solicitudes autonómicas elevadas al Gobierno o a las Cortes Generales en orden a la celebración o autorización de tratados internacionales y que, consiguientemente, en absoluto condicionan la definitiva decisión al respecto que corresponde a estos órganos constitucionales, careciendo además esta facultad de amparo constitucional, al reconocerse simplemente en los Estatutos de Autonomía y no en todos los casos" (en "La iniciativa... *op. cit.*, p. 301).

a) En primer lugar, porque tanto en la solicitud al Gobierno como en la remisión de una proposición de ley nos encontramos ante procedimientos de que dispone la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma para expresar su voluntad de que las Cortes adopten una ley, de modo que la finalidad de los dos procedimientos es idéntica.

b) En segundo término, porque recordemos que, pese a todo, en ninguna de estas dos modalidades de iniciativa autonómica podrán los Parlamentos regionales controlar su resultado práctico pues no disponen de capacidad alguna para asegurar la consideración gubernamental o parlamentaria de su propuesta: en un caso el Gobierno y en el otro la mayoría parlamentaria en el trámite de consideración ante el Pleno del Congreso pueden guillotinar la sugerencia, de tal manera que, en ambos casos, su éxito o fracaso dependerá de decisiones discrecionales tomadas de acuerdo con criterios de oportunidad política.

c) Pero todavía hay una tercera similitud en la que nos debemos fijar y que conviene que conservemos desde ya en la memoria: es el dato de que ambas facultades (acción ante el Congreso de los Diputados; acción ante el Gobierno de la Nación) son actuaciones “interorgánicas” específicamente contempladas y previstas por la Constitución, lo que a todas luces les debe conferir un estatuto jurídico dotado de algún contenido; no digamos más por el momento.

Y afirmábamos que entre tales figuras hay también importantes diferencias. Desde luego las hay. Y dejando ahora de lado otros aspectos de la cuestión, la más importante de ellas se produce en el terreno de las consecuencias ya que en el primer caso, en el de la remisión de proposiciones de ley de iniciativa autonómica al Congreso de los Diputados, éste tiene que rechazar expresamente la proposición el trámite de la toma consideración; en cambio en el segundo caso el Gobierno puede –y suele– simplemente ignorar la propuesta de proyecto de ley.



De la diferencia citada podemos deducir que no estamos ante una facultad idéntica en ambos casos, o, dicho de otro modo, que en el supuesto del Gobierno no estamos –como en el caso del Congreso- ante un acto de iniciativa legislativa propiamente dicho porque ni el mismo opera directamente “en” Parlamento ni obliga, como allí, a abrir el procedimiento de consideración y debate de un eventual texto de ley, aunque sea para rechazarlo *a limine* como es perfectamente posible. No es, pues, como en el caso del Congreso de los Diputados, un supuesto de iniciativa legislativa.

Pero si nos atenemos a lo dicho al hablar de las semejanzas, y sobre todo de la mencionada en tercer lugar, advertíamos que no estamos tampoco ante un enunciado vacío y menos aún ante un eventual supuesto de derecho de petición respecto del cual el Gobierno de la Nación pueda hacer lo que quiera, sino ante una facultad -atribuida expresamente por la Constitución a las Asambleas de las Comunidades Autónomas- para impulsar la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación esto es, ante una capacidad de propuesta que podrá ser el origen del proceso de iniciativa legislativa gubernamental tan sólo en el caso de que logre poner en marcha el mecanismo de elaboración y aprobación de un proyecto de ley por parte del Gobierno de la Nación, en cuyo supuesto, si éste decide remitirlo al Congreso de los Diputados, ya no estará ejerciendo la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, sino la propia<sup>278</sup>.

---

<sup>278</sup> Vid., CAPÓ GIOL, J.: “Participación en... *op. cit.* pp. 285-287.

Por su parte, ARAGÓN REYES, M. distingue entre las meras solicitudes, que sí constituirían meros ejercicios del derecho de petición, y aquellas que incluyen un texto articulado, en cuyo caso nos encontramos ante el ejercicio de propuestas de iniciativa legislativa. Equipara autor éstas últimas a los anteproyectos de ley, pues, afirma, “sólo si el Consejo de Ministros lo acepta, el proyecto nace como tal y se envía al Congreso y en ese caso la iniciativa es del Gobierno y no de la Asamblea de la Comunidad Autónoma o del ministro. Ésta, como el ministro, lo que ejerce, pura y simplemente, es la facultad atribuida por el artículo 87.2 de la Constitución en el primer supuesto que se está considerando” (en “La iniciativa... *op. cit.*, p. 302).



Y así lo viene a manifestar tanto el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, cuyo artículo 147 habla significativamente de “*estimular la iniciativa legislativa del Gobierno*”, como el Reglamento de la Asamblea de Ceuta, que regula esta facultad en el artículo 74 bajo la rúbrica “*Iniciativa ante el Gobierno de la Nación*” a la vez que rotula el artículo 75 “*Iniciativa ante la Mesa del Congreso de los Diputados*”.

Así pues, en ningún caso estamos ante un enunciado vacío y menos aún ante un eventual supuesto de derecho de petición respecto del cual el Gobierno de la Nación pueda hacer lo que quiera, llegando incluso a ni siquiera darse por enterado. Que ésta es la práctica actual no es posible negarlo. Pero que lo sea no significa ni que esa sea la única práctica posible ni que se trate, en todo caso, de una práctica adecuada. Más correcto que dicha mala práctica es reconocer que esta facultad de actuación ante el Gobierno es un acto constitucionalmente previsto, con un fin claramente predeterminado por la Constitución cual es el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno (acto constitucional de estímulo) y al que por tanto la Constitución ha querido ver vinculados algunos efectos por mínimos que éstos sean. Del hecho de que no haya, como en el caso del Congreso, un procedimiento establecido (que no de otra cosa) ha acabado deduciendo el Gobierno que esta cláusula del artículo 87.2 CE es una cláusula vacía y que él no tiene nada que hacer, cuando lo más exacto hubiera sido deducir la necesidad constitucional de normar de algún modo la eficacia (aunque sea tan sólo para mínimos) de este acto.

No obstante, como de todo ello nos vamos a tener que ocupar en otro capítulo de la tesis, dejamos interrumpida aquí esta argumentación.



## **PARTE TERCERA**

### **EL PROCEDIMIENTO PARA LA TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL**



**CAPÍTULO SÉPTIMO**  
**LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL CONGRESO DE LOS**  
**DIPUTADOS (I). SU FASE AUTONÓMICA: LA ADOPCIÓN DE LA**  
**PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA AUTONÓMICA POR EL**  
**PARLAMENTO REGIONAL**

**I. Introducción.**

A la hora de abordar el estudio de los diversos y complejos aspectos procedimentales que presenta el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa regional ante el Congreso de los Diputados, hemos de distinguir dos fases claramente separables por su contenido y efectos:

a) La primera de ellas, objeto del presente capítulo, se desarrolla en el seno de los Parlamentos regionales con sujeción a lo previsto en sus respectivos Reglamentos, y se concreta en el proceso de la formación de la voluntad de estas Cámaras en orden a la actuación de su iniciativa legislativa ante el Congreso.

b) La segunda fase tiene lugar en las Cortes Generales de acuerdo con lo previsto en los Reglamentos del Congreso y del Senado, y se concreta en la tramitación de la proposición de ley autonómica presentada a través del procedimiento legislativo oportuno, a resultas del cual puede aquella devenir en ley estatal.

Por lo que respecta al contenido de este capítulo, son varias las cuestiones y aspectos procesales de los que tendremos que ocuparnos: qué procedimiento tipo se sigue, quién y con qué requisitos podrá presentar estas propuestas de iniciativa legislativa a la Asamblea autonómica, qué documentos han de acompañar a tales propuestas, qué procedimiento se seguirá a continuación, cuál será el régimen de mayorías exigido para la aprobación, quiénes y cómo podrán ser designados como delegados de la Asamblea encargados de defender la iniciativa en el Congreso, en qué consistirá su intervención y, finalmente, qué peculiaridades presenta el procedimiento en las Asambleas de Ceuta y Melilla.

## **II. La remisión del procedimiento establecido para el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica a las reglas del procedimiento legislativo común, ¿procedimiento legislativo, procedimiento relacionado con la función legislativa o procedimiento para la relación entre los órganos de la Comunidad Autónoma y los del Estado? Argumentos para el debate.**

Cuando nos preguntamos por el procedimiento establecido para la aprobación en los Parlamentos regionales del ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, nos encontramos con que ese procedimiento -por remisión a él- es el procedimiento legislativo ordinario ya que los Reglamentos parlamentarios autonómicos remiten la tramitación de la aprobación del ejercicio de esta iniciativa legislativa a las normas y trámites propios del procedimiento legislativo ordinario que aquellas normas disciplinan, y a cuyo través aquellas Cámaras aprueban sus propias leyes en sus respectivos ámbitos de competencia.

Desde el punto de vista sistemático, los Reglamentos de los Parlamentos regionales suelen regular dicho procedimiento bajo la rúbrica de “procedimiento legislativo especial” o “especialidad” del procedimiento legislativo ordinario, especialidad que deriva principalmente -con alguna excepción- de las previsiones específicas para la designación de los delegados de las Asambleas autonómicas que, en virtud del artículo 87.2 CE, se encargarán de defender la toma en consideración de las proposiciones de ley remitidas ante el Pleno del Congreso. Y aun aquellos reglamentos que –como veremos después- optan por otra ubicación sistemática, acaban realizando también idéntico reenvío al procedimiento legislativo común. Valgan, como muestra de la remisión comentada, lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios de Andalucía (artículo 172.1 RPA: *“La elaboración de proposiciones de ley para su remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados se tramitará de acuerdo con lo previsto por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”*), Castilla y León (artículo 131.1 RCCL: *“La elaboración de proposiciones de ley que deban presentarse a la Mesa del Congreso de los Diputados se hará de acuerdo con lo ordenado por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”*) o Murcia (artículo 148.1 RARM: *“En los supuestos primero -ejercicio directo de la iniciativa legislativa mediante la presentación ante la Mesa del Congreso de la correspondiente proposición de ley- ... tanto los requisitos de iniciativa como los trámites de enmienda, audiencia, debate y votación del texto articulado que deba proponerse, se ajustarán a lo que este Reglamento dispone para la elaboración de los proyectos y proposiciones de ley, admitiéndose para iniciarlo cualquiera de las vías previstas en el artículo 118”* <sup>279</sup>).

---

<sup>279</sup> Para las demás Comunidades Autónomas, *vid.* artículo 219.2 RCA.: *“Los trámites a seguir en las Cortes de Aragón serán los establecidos en este Reglamento para las proposiciones de ley”*; artículo 163 RJGPA: *“Las proposiciones y proyectos de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán por el procedimiento legislativo común y habrán de ser aprobados en votación de totalidad por mayoría absoluta de la Cámara”*; artículo 185.3 del RPIB: *“Los trámites a seguir en el Parlamento de las Illes Balears serán los previstos en este reglamento para las proposiciones de ley”*; artículo 154.2 RPCan.: *“La tramitación se efectuará conforme a la regulación establecida en este*

Esta remisión, en principio entendible, abre un debate interesante (aunque

---

*Reglamento para las proposiciones de Ley, con las siguientes determinaciones...;* artículo 193 RPCant.: “Las iniciativas previstas en el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán y aprobarán de conformidad con las normas que regulan el procedimiento legislativo común, sin otra especialidad que la aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta”; artículo 169.2 RCCM: “Las proposiciones o proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior se tramitarán en las Cortes de Castilla-La Mancha de acuerdo con lo ordenado en este Reglamento para el procedimiento legislativo común, y deberán ser aprobados en votación final por el Pleno de la Cámara y por mayoría absoluta”; artículo 154.1 RPCat.: “El Pleno del Parlamento, de conformidad con el Estatuto de autonomía de Cataluña, puede acordar la presentación de una proposición de ley a la Mesa del Congreso de los Diputados o solicitar al Gobierno del Estado la adopción de un proyecto de ley. Estas iniciativas se tramitan por el procedimiento legislativo ordinario, a excepción del trámite de remisión de la propuesta al Gobierno”; artículo 193.1 RAE: “La solicitud al gobierno de la nación de adoptar proyectos de Ley, o la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de proposiciones de Ley a que se refiere el artículo 16.2.g) del Estatuto de Autonomía, se tramitarán de acuerdo con lo previsto por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; artículo 163.1 RPG: “La elaboración de Proposiciones de Ley a presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados y la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de los Proyectos de Ley a que se refiere el apartado f) del artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, se harán de acuerdo con lo que prevé este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; artículo 156.1 RPLR: “La elaboración de proposiciones de Ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados conforme al artículo 87.2 de la Constitución, se ajustará a lo previsto en este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario, sin otra especialidad que la necesaria aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta”; artículo 176.1 RAM.: “Los proyectos y proposiciones de iniciativa legislativa de la Asamblea de ante el Congreso de los Diputados mediante proposición de Ley se presentarán de forma articulada y se tramitarán por el procedimiento legislativo común”; y artículo 212.1 RPN: “La elaboración por el Parlamento de Navarra de las propuestas y proposiciones de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se ajustará a lo establecido en el Capítulo II del Título VI de este Reglamento”; y artículo 170.1 RCV: “La elaboración de proposiciones de ley que deban presentarse a la Mesa del Congreso de los Diputados, a que se refiere la letra f del artículo 22 del Estatuto de Autonomía, así como la solicitud al gobierno de la nación de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 87. 2 de la Constitución Española, se harán de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”.



hay que decir que no suficientemente abordado todavía por la doctrina) sobre la efectiva condición del procedimiento que nos ocupa y al que va dedicada lo que resta del apartado actual.

¿Ante qué estamos? ¿Estamos ante un procedimiento legislativo, toda vez que la actividad que a su través se despliega va a concluir –o puede concluir- en la aprobación de una ley, de donde la ubicación de sus reglas dentro del Título relativo al “procedimiento legislativo” estaría más que justificado y sería de todo punto coherente? ¿Estamos, por el contrario, ante un procedimiento parlamentario de naturaleza distinta ya que, aunque al final esa actividad puede desembocar en la adopción de un texto legal, el Parlamento autonómico no está utilizando en este caso su potestad de hacer leyes? ¿O estamos, en fin, ante un estricto procedimiento habilitado para la relación entre órganos, en este caso, entre los órganos de la Comunidad Autónomas y los del Estado?

No es fácil inclinarse por una u otra opción. Y los propios Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas –después nos referiremos a ellos- parecen no tenerlo claro.

Desde luego, en principio, procedimiento legislativo en sentido estricto no cabe sostener que sea porque, aunque con la remisión de sus reglas al procedimiento legislativo ordinario se esté generando una apariencia de tal, lo más cierto es que cuando los Parlamentos autonómicos ejercen la competencia que les ha conferido el artículo 87.2 CE no están legislando; están articulando la competencia legislativa de otro órgano, el Congreso de los Diputados, que es el verdadero legislador. De ahí que de ellos no salga, en definitiva, una ley sino una mera proposición de ley, lo que a todas luces es algo muy distinto. Claro está que lo anterior tampoco nos autoriza a pensar que la actividad desarrollada por las Asambleas autonómicas a través de este procedimiento no tenga nada que ver con la legislación. De hecho, de lo que se trata es de elaborar un texto articulado, con sus enunciados venidos al formato de auténticas normas (bien que tan sólo potenciales o posibles) y con una vocación inocultable de normatividad futura. Su

presentación, enmienda, debate y votación no puede ser, por lo tanto, muy distintos de la que corresponden a una ley de la propia Comunidad. Eso hace explicable que los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos realicen el reenvío de sus reglas a las del procedimiento legislativo común que ya conocemos.

Y aún se podría ir más lejos y argumentar no sólo –como acabamos de hacer- que es lógico que los Reglamentos recurran funcionalmente al procedimiento legislativo ordinario, sino que incluso hay razones para sostener que tales reglas “son”, ellas mismas, verdadero procedimiento legislativo. Bastaría para no considerar demasiado disparatada esta opinión con recordar que estamos hablando de la *primera fase* de un auténtico procedimiento constitucionalmente habilitado para la elaboración de las leyes. Poco importa –así visto el problema- que esta *primera fase* no se desarrolle todavía en el Parlamento estatal y sí en un Parlamento autonómico. No es la condición del actor sino la finalidad del procedimiento la que aquí debería resultar decisiva. Y el hecho de que este último razonamiento nos haya evidenciado que el procedimiento que nos ocupa guarda estrecha conexión con la condición autonómica del Estado español nos lleva a cuestionarnos si no estaremos en presencia de un mecanismo al que no haya que preguntarle tanto por su condición legislativa cuanto por su identidad dentro de dicho tipo de Estado.

Si, dicho todo ello, quisiéramos pedirle a los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas que nos ayudaran a salir de semejante atolladero, nos encontraríamos con lo siguiente:

Algunos de tales Reglamentos parecen considerar a este procedimiento verdadero procedimiento legislativo, lo que les lleva a tratarlo dentro del Título dedicado a éste, bien que lo hagan como “especialidad” del mismo o como “procedimiento legislativo especial”. Así lo hizo, por ejemplo, en su tiempo, el hoy derogado Reglamento del Parlamento Vasco de 1983 el cual se ocupaba de esta cuestión en su Título VI denominado “Del procedimiento legislativo” y, dentro de él, en su capítulo II rotulado como “De las especialidades del procedimiento legislativo”,

sección 4ª: “De la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales del Estado”. Y así lo siguen haciendo hoy, por ejemplo, el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de junio de 1997, cuyo Título VI trata “Del procedimiento legislativo” (reforma del Estatuto, Ley de Presupuestos...) dentro de las cuales sitúa, en su sección 4ª, el “Procedimiento del artículo 87.2 de la Constitución”, o, en parecidos términos, el recién aprobado Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 19 de marzo de 2015, cuyo también Título VI, denominado “Del procedimiento legislativo”, incluye un capítulo VII (“De las iniciativas legislativas especiales”) cuyo apartado D) se ocupa –en un mismo artículo 191- de la iniciativa legislativa de la Asamblea o Parlamento de Extremadura ante el Congreso de los Diputados y de la iniciativa autonómica para la reforma constitucional. Y a este mismo grupo habría que traer el Reglamento del parlamento de Andalucía, de 28 de septiembre de 2005, por mucho que éste haya regulado el procedimiento de la iniciativa autonómica en un Título distinto del que se ocupa del procedimiento legislativo (Título V) y le haya dedicado un Título especial, el Título XI, junto con otras normas procesales, ya que el rótulo común de todos ellos es el de “Procedimientos legislativos especiales, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias”. El Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 2002 ha adoptado al respecto una posición singular que podría considerarse ortodoxa. Ha regulado el procedimiento para la iniciativa autonómica de las leyes del Estado fuera del Título V dedicado al procedimiento legislativo, pero lo ha hecho sin desligarlo plenamente de la función de legislar toda vez que lo ha incluido en el capítulo III (“Del ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados y de su estímulo ante el Gobierno”) del Título VI, denominado “De los procedimientos especiales relacionados con la función legislativa”.

Lejos de lo anterior, algunos Reglamentos han preferido, en fin, o bien no complicar su criterio con problemas relativos a la naturaleza de dicho procedimiento (así el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 1997, el cual dedica un Título autónomo, el Título VIII: “De la solicitud al Gobierno de la adopción de proyectos de ley y de la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley”) o bien traerlo al terreno de las relaciones “interorgánicas” propias de nuestro

modelo territorial. Esto último es lo que hacen, entre otros, el Reglamento actual del Parlamento Vasco en su Título V, “De las relaciones del País Vasco con otros órganos” y, dentro de él, en su capítulo VII, “De la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales”, o el Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 2005 reformado en 2011, el cual utiliza a tal respecto una fórmula nada usual en otros Reglamentos y, en cierto modo, atípica al regular el procedimiento que aquí nos interesa dentro del Título IV, “Del funcionamiento del Parlamento” –hasta aquí nada que llame la atención- y, en el cuerpo de dicho Título, dentro de un capítulo IV ordenado a regular “Los senadores que representan a la Generalidad en el Senado y su relación con los órganos del Estado”, de donde su sección 1ª se ocupa de la elección de los senadores y su sección 2ª (“La relación con los órganos del Estado”) de la iniciativa legislativa ante el Congreso.

¿Es posible cerrar estas consideraciones expresando una posición personal al respecto? Pues creemos que sí, aunque no sin antes avisar de que esa posición tendrá siempre un valor tan sólo relativo ya que en las tres opiniones que manejamos hay aspectos ciertos que no pueden ser desconocidos; más aún, cuando parece evidente que las mismas proceden de planteamientos o puntos de vista nada homogéneos, lo que impide descartar más en razón de otro, puesto que –si las cosas fueran así- cada una de ellas respondería a su propia lógica y sería válida en su propio contexto.

Según ello, tendríamos que convenir que, por muy convincentes que sean los argumentos que mantienen que estamos ante un auténtico procedimiento legislativo (es cierto que ésta es la primera fase del procedimiento de elaboración de las leyes estatales, en ciertos casos; y es verdad que varios Reglamentos parlamentarios regionales se han decantado por dicha solución), su naturaleza no es esa. Los Parlamentos autonómicos no utilizan aquí su potestad legislativa, y sin que entre en juego tal potestad no puede haber leyes ni procedimiento legislativo *stricto sensu*. Ante lo que estamos es ante un procedimiento parlamentario de distinta naturaleza en el que tiene todo sentido reenviar a las reglas del procedimiento legislativo, por mucho que no sea ésta su condición. Lo veíamos en

la primera parte de esta tesis y aquel posicionamiento cobra aquí y ahora todo su interés: se trata de un procedimiento habilitado para la integración de la voluntad de las Comunidades Autónomas en la voluntad estatal. Y desde esta perspectiva (que como ya avisábamos supone un cambio de agujas respecto de la anterior) es correcta la posición de aquellos Reglamentos parlamentarios que sitúan el mencionado procedimiento en el Título relativo a las relaciones de la Comunidad Autónoma con otros órganos y, en concreto, con los del Estado central.

Ahora bien, lo que sucede es que, como ya advertíamos en su lugar, que ésta sea su naturaleza y que, por lo tanto, no se trate de un procedimiento legislativo en sentido propio, no significa que el mismo no guarde relación alguna con la función de legislar, a la que inicia y con la que comparte todo el aparato técnico que corresponde a la elaboración de un texto articulado. De ahí que tenga algún sentido combinar esta posición con la que propugna el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia al considerar que al menos estamos ante un “procedimiento especial relacionado con la función legislativa”. En definitiva, pues, nos encontramos ante un procedimiento dirigido a la integración de la voluntad autonómica en las normas del Estado, que no es función legislativa pero guarda una relación profunda con la función de legislar.

### **III. Capacidad para iniciar el procedimiento.**

Dejando para más tarde la valoración que ellos nos merezca, comencemos por exponer el estricto derecho positivo que regula esta cuestión. Viniendo, pues, a él, y según lo que acabamos de decir, la capacidad de abrir el procedimiento para la adopción de proposiciones de ley de iniciativa autonómica se rige, con carácter general, por las mismas reglas previstas en los Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas para la presentación de proposiciones de ley<sup>280</sup>, lo que nos obliga a traer aquí el recuerdo de cuáles sean las reglas habitualmente

---

<sup>280</sup> Podría cuestionarse tal equiparación toda vez que el fin del procedimiento que nos ocupa, el impulso una ley de carácter estatal, podría justificar muy bien un reforzamiento de las exigencias ordinarias de capacidad.

establecidas sobre dicha materia<sup>281</sup>. De acuerdo con tales reglas, y sacando factor común de las referencias contenidas en la nota anterior, tienen por lo general capacidad para presentar proposiciones de ley de iniciativa legislativa autonómica un diputado, un grupo parlamentario, los ciudadanos -salvo en la Comunidad de Baleares como veremos ahora- y, en algunas Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos y otras entidades territoriales de carácter local. No obstante, algunos Reglamentos parlamentarios regionales prevén ampliaciones a ciertas fórmulas de actuación conjunta. Así, junto al diputado y al grupo, el Reglamento del Parlamento de Canarias (artículo 138.1.4º), reconoce también iniciativa a *“todos los grupos parlamentarios, conjuntamente”*, mientras que el Reglamento del Parlamento de Navarra (artículo 148) amplía la misma a *“varios parlamentarios forales o grupos parlamentarios conjuntamente”*.

En el caso de que la iniciativa la adopte un diputado, éste deberá contar, casi siempre, con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara, que, sin embargo, deberán ser tres en el caso de Murcia (artículo 118.2 RARM), cinco en La Rioja (artículo 107 RPLR), diez en Andalucía (artículo 124.1 RPA) y Valencia (artículo 125 RCV) y once en Castilla y León (artículo 122 RCCL). Existen, no obstante, excepciones a la necesidad de firma de otros diputados en Navarra (artículo 147 RPN), donde podrán presentar proposiciones de ley uno o varios diputados forales sin la firma de ningún otro, y en Canarias, donde un diputado podrá presentar la proposición, además de con la firma de otros cuatro diputados, con la sola firma del portavoz del grupo al que pertenece (artículo 138.1.1º y 2º RPCan.).

Llaman la atención, al efecto de constatar la gran disparidad existente en este aspecto entre las Comunidades Autónomas, las notables diferencias que las mismas presentan respecto de la proporción que ha de existir entre el número de

---

<sup>281</sup> Para conocer qué sujetos pueden presentar proposiciones de ley a los diferentes Parlamentos regionales *vid.*, los artículos 124.1 y 125 RPA; 121 del RCA; 137 y 154 RJGPA; 138.1, 139 y 140 del RPCan.; 131, 155 y 157 del RCCM; 108, 122.1 y 123 RCCL; 100 RPCat.; 108 y 121 RAE; 110 y 124 RPG.; 113, 129 y 131 RPCant.; 91 y 107 RPLR; 139, 150 y 152 RAM; 125, 147 y 148 RPN; 111, 125 y 126 RCV; 132 y 148 RPV; 118 RARM; y 131 y 132 del RPIB.

diputados que deben firmar la presentación de la proposición de ley y el número total de miembros de la Cámara, la cual varía de una relación de 5 (firmantes) a 39 (diputados) (un 12,82 %, por tanto) en Cantabria o de 11 a 109 (un 10,09 %) en Andalucía, a una relación de 5 a 135 (un 3,70 %) en Cataluña o de 5 a 129 (un 3,87 %) en Madrid.

Por su parte, el grupo parlamentario necesitará para la presentación de la proposición de ley la sola firma de su portavoz, lo cual es una regla que tiene toda la lógica propia de esta figura, si bien esta exigencia suscita la controvertida cuestión de si la firma del portavoz convierte o no a tal iniciativa en iniciativa de todo el grupo, cuyo análisis excede el objeto del presente estudio por corresponder al estudio de la iniciativa legislativa atribuida a las propias Cámaras (Congreso, Senado y Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas). No obstante, algunos Reglamentos parlamentarios regionales prevén ampliaciones a ciertas fórmulas de actuación conjunta. Así, junto al diputado y al grupo, el Reglamento del Parlamento de Canarias (artículo 138.1.4<sup>o</sup>), reconoce también iniciativa a *“todos los grupos parlamentarios, conjuntamente...”*, mientras que el Reglamento del Parlamento de Navarra (artículo 148) amplía la misma a *“varios parlamentarios forales o grupos parlamentarios conjuntamente”*.

Especial interés presenta la posibilidad de que el procedimiento para la aprobación de una proposición de ley de iniciativa autonómica pueda ser objeto de iniciativa popular<sup>282</sup>, pues, a nivel autonómico, todos los Estatutos de Autonomía<sup>283</sup>

---

<sup>282</sup> Sobre la iniciativa legislativa popular en el ámbito autonómico *vid.*, CABEDO MALLOL, V.: “La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, pp. 455-476.

<sup>283</sup> *Vid.*, artículo 30.1.b) y 111. 2 EA Andalucía; artículo 15.2 EA Aragón; artículo 31.1 EA Asturias; artículo 15.2.b) EA las Islas Baleares; artículo 12.5 EA Canarias; artículo 15.1 EA Cantabria; artículo 12.1 EA Castilla-La Mancha; artículo 25.2 EA Castilla y León; artículo 62.1 EA Cataluña; artículo 26.2 EA la Comunidad Valenciana; artículo 13.1 EA Galicia; artículo 15.2 EA Madrid; artículo 30.1 EA Región de Murcia; artículo 19.2 EA Navarra; artículo 20 EA La Rioja; artículo 27.4 EA País Vasco; y artículo 23.2 EA Extremadura, que es el único que fija el tanto por cien de firmas acreditadas necesarias, que



y Reglamentos parlamentarios regionales reconocen la iniciativa legislativa popular, remitiendo la regulación de sus condiciones y requisitos a las respectivas leyes autonómicas<sup>284</sup>, las cuales, en términos generales, siguen casi miméticamente el modelo establecido por el artículo 87. 3 CE y la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo de Iniciativa Legislativa Popular<sup>285</sup>.

---

sitúa en el 5% del censo electoral, para avalar una iniciativa popular.

<sup>284</sup> En Asturias, la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular; en Murcia, la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas (modificada por la Ley 7/2006); en Aragón, la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón (modificada por Ley 7/2014, 25 septiembre); en Navarra, la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular (modificada por Ley Foral 14/2012); en Castilla La Mancha, la Ley 2/1985, de 8 de mayo, por la que se establece la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos; en La Rioja, la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre iniciativa legislativa del pueblo riojano; en Cantabria, la Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular; en Extremadura, la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular de la Comunidad Autónoma de Extremadura; en Madrid, la Ley 6/1986, de 25 de junio, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; en Andalucía, la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos (reformada por Ley 8/2011); en Baleares, la Ley 4/1991 de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares; en Valencia, Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad Valenciana; en Canarias, la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular; en Cataluña, la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de la iniciativa legislativa popular (modificada por Ley 7/2014); en Castilla y León, la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León (modificada por Ley 3/2012); en Galicia, la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia (modificada por Ley 9/2014); y en el País Vasco, la Ley 8/1986, de 26 de Junio, de Iniciativa Legislativa Popular.

<sup>285</sup> La Constitución de 1978 ha mostrado una abierta preferencia por la democracia representativa frente a la democracia directa. Así, en su artículo 1.3 nos avisa de que “la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”, esto es, aquel modelo de Estado en el cual corresponde precisamente al Parlamento –a la más típica institución representativa, por tanto- el cometido de convertir en efectiva la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Y aunque ha terminado admitiendo determinadas figuras de democracia directa (en concreto, referéndum e iniciativa popular), mantiene la



Que los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas tengan la posibilidad de poner en marcha el procedimiento de ejercicio de la iniciativa legislativa regional de una ley estatal ha de ser valorado positivamente en cuanto manifestación del derecho de participación directa en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 CE. Resulta llamativo, eso sí, constatar la existencia de notables diferencias entre Comunidades Autónomas a la hora de fijar la cantidad mínima de ciudadanos que deben suscribir y, por tanto, avalar una iniciativa popular, la cual oscila entre los 6.000 de La Rioja y los 50.000 de Valencia y Cataluña<sup>286</sup>, máxime cuando tal heterogeneidad no responde a un criterio comparativo válido que tenga que ver con el número total de habitantes, la composición de su Parlamento o las condiciones de su sistema electoral. Si bien, claro está, entra dentro del ámbito de autonomía política de cada Comunidad Autónoma decidir dónde situar esta cifra.

Por lo que se refiere ámbito material de la iniciativa popular en el supuesto que nos ocupa conviene aclarar dos aspectos:

---

conocida actitud demoliberal de recelo hacia ellas. El legislador autonómico no ha sido menos restrictivo que el estatal en la regulación de la iniciativa popular, hasta el punto de que, como afirman AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.J., "...la normativa relativa a las materias excluidas, la obligación de someter las iniciativas al trámite de la toma en consideración, la imposibilidad en la mayoría de las ocasiones de que los promotores participen en el desarrollo de la tramitación parlamentaria de la ley, incluso los plazos y las indemnizaciones incentivan poco la utilización de estas vías" (en "Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes", en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998, p. 83).

<sup>286</sup> Las iniciativas populares habrán de ir suscritas por 10.000 ciudadanos en Murcia, Cantabria, Asturias, Galicia y Baleares; 12.000 en Aragón; 15.000 en Canarias (o el 50 por 100 de los electores de una circunscripción insular en aquellas iniciativas cuyo contenido afecte en exclusiva a un isla); 20.000 en Castilla La Mancha; 25.000 en Castilla y León; 30.000 en País Vasco; 40.000 ciudadanos en Andalucía y 50.000 en Valencia; así como el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa en Navarra y el 5 por 100 del censo electoral en Extremadura.

a) Aunque la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas excluyen en sus leyes de iniciativa popular las materias que no sean competencia de la Comunidad<sup>287</sup> (además de las que se refieran a su organización territorial, las de naturaleza presupuestaria y tributaria, las referidas a la planificación económica general de la Comunidad Autónoma y las que se refieren a su organización institucional<sup>288</sup>), tal limitación, obviamente, no debe regir respecto de la figura que analizamos, pues aquí no hablamos de iniciar el proceso de aprobación de una ley autonómica, sino de poner en marcha en el Parlamento regional el proceso que apruebe una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales con el fin último de que se convierta en ley estatal.

b) La iniciativa popular que tratamos no está sometida a las duras restricciones materiales de la iniciativa legislativa popular reconocida en el artículo 87.3 CE. En efecto, el artículo constitucional citado impide que pueda ser objeto de la iniciativa popular directa ante el Congreso de los Diputados toda materia reservada a ley orgánica, mientras que las diferentes leyes autonómicas no mencionan, con alguna excepción, tal limitación<sup>289</sup>. De tal manera que mientras que

---

<sup>287</sup> En algunos casos se habla de “competencia exclusiva” (p.ej., artículo 2.1º Ley asturiana 4/1984), en otros de “competencia legislativa” (p.ej., artículo 2.4º Ley 7/84 aragonesa) y en otros simplemente de “competencia” de la Comunidad (artículo 2.1º Ley 10/86 canaria).

<sup>288</sup> Además, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos citar otras materias excluidas expresamente de la iniciativa popular en algunas Comunidades por sus correspondientes leyes, como serían los derechos fundamentales y las libertades públicas reconocidos en la Constitución (Asturias y de Cantabria); el régimen electoral (Canarias, Islas Baleares, La Rioja y el País Vasco); las materias relativas a Leyes Orgánicas, internacionales y a prerrogativas de gracia (Castilla La Mancha); la ordenación de las instituciones de créditos (Extremadura); las que regulan la iniciativa y el procedimiento legislativo (Madrid y País Vasco); las de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía y aquellas que requieran para su aprobación el voto favorable de una mayoría cualificada (Castilla y León y Galicia), o las que supongan una reforma del Estatuto de Autonomía (Aragón, Canarias, Comunidad Valenciana, La Rioja y el País Vasco).

<sup>289</sup> Salvo en las Islas Baleares, donde el artículo 2.4º de la Ley 4/1991 excluye de la misma “...las materias relacionadas en el artículo 87.3 de la Constitución”, y en Castilla La-

6.000 electores de La Rioja, verbigracia, pueden impulsar –eso sí, ante su Parlamento regional y a resultas de su aprobación- una nueva ley orgánica, o la reforma o derogación de una ya existente, 500.000 o más ciudadanos con derecho a voto tienen vedada -ex artículo 87.3 CE- la presentación directa ante el Congreso de una proposición de ley con el mismo fin.

Decíamos antes que la Comunidad de Baleares representa una excepción a la posibilidad de impulso popular de la iniciativa legislativa regional, y es que en esta Comunidad la legitimación para iniciar el procedimiento de iniciativa legislativa ante el Congreso es más restrictiva que la prevista en el procedimiento legislativo ordinario. En efecto, con carácter general pueden presentar proposiciones de ley al Parlamento (artículo 131 RPIB) un diputado, un grupo parlamentario, los Consejos Insulares<sup>290</sup>, el Ayuntamiento de Palma<sup>291</sup> y los ciudadanos<sup>292</sup>, pero el artículo 185.2 del Reglamento sólo permite la presentación de proposiciones de ley de iniciativa autonómica a un diputado y a un grupo parlamentario, decisión discrecional del legislador balear que convierte a esta Comunidad en la única que excluye la iniciativa popular en esta materia y que, en el caso de los Consejos Insulares, quizá se deba al hecho de que éstos no son propiamente instituciones de autogobierno de cada una de las islas, y su

---

Mancha, cuya Ley 2/1985 excluye en el artículo 2.5º “...las relativas a Leyes Orgánicas, internacionales y a prerrogativas de gracia”. También se excluye de la iniciativa popular en Asturias (artículo 2.5º Ley 4/84) y Cantabria (artículo 2.5º Ley 6/1985) “...los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución”, cuyo desarrollo está reservado a ley orgánica, como es bien sabido, ex artículo 81.1. CE.

<sup>290</sup> Los cuales podrán remitir a la Mesa del Parlamento una proposición de ley y delegar su defensa ante la Cámara en un máximo de tres consejeros (artículo 116.2 RPIB).

<sup>291</sup> A los solos efectos, eso sí, de modificación de su ley de capitalidad (artículo 116.4 RIPB).

<sup>292</sup> En los términos previstos en la Ley 4/1991 de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular en las Islas Baleares, cuyo artículo 3 establece que “...la iniciativa legislativa se ejercerá mediante proposiciones de Ley suscritas, al menos, por diez mil firmas de un número de ciudadanos que reúnan los requisitos contenidos en el artículo 1º o, en su caso, por el 30 por 100 de los electores de una circunscripción electoral, sin que sea exigible superar la cifra fijada con carácter general”.

potestad reglamentaria es meramente organizativa, no normativa<sup>293</sup>.

En fin, tienen también capacidad para iniciar el procedimiento de aprobación de la iniciativa legislativa regional ante el Congreso los Ayuntamientos en las Comunidades de Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha, Cataluña, Castilla y León, Madrid, Navarra y Murcia -iniciativa municipal, cuya regulación suele incluirse en la misma ley autonómica que se ocupa de la iniciativa popular-; los “*órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial*” en Cataluña (artículo 100 RPCat.); los Cabildos Insulares en Canarias (artículo 139 RPCan.); las Comarcas en Murcia (artículo 118 RARM); el Ayuntamiento de Palma y los Consejos Insulares en las Islas Baleares (artículo 131.2 RPIB); y, por último, las Juntas Generales de los Territorios Históricos en el País Vasco (artículo 148 RPV)<sup>294</sup>. En este último supuesto, dado que la

---

<sup>293</sup> Vid., COLOM PASTOR, B.: “La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Gobierno Balear, Palma, 1988, p. 159.

<sup>294</sup> El reconocimiento de la capacidad de impulso de la iniciativa legislativa regional a las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco (Álava, Vizcaya y Guipúzcoa) es coherente con su condición de “*órganos de máxima representación y participación*” atribuida por la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de sus Territorios Históricos. No en vano las Juntas Generales gozan de potestad normativa foral y sus miembros (denominados “procuradores” en Álava, “apoderados” en Vizcaya y “junteros” en Guipúzcoa) son elegidos por sufragio universal.

En virtud de los Reglamentos de estas tres Juntas Generales (artículos 141.1, 103 y 116, respectivamente) podrán presentar proposiciones de este tipo un miembro de las Juntas (con la firma de otros tres miembros en Álava, y cuatro en Vizcaya y Guipúzcoa), a un grupo juntero (con la sola firma de su portavoz), los ciudadanos o cuerpo electoral (con los requisitos establecidos en la norma foral correspondiente) y, sólo en el caso de Guipúzcoa, a los Ayuntamientos (en los términos establecidos por la Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, sobre Organización Institucional, Gobierno y Administración del Territorio Histórico de Guipúzcoa). La elaboración de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica para su remisión a la Mesa del Parlamento Vasco seguirá lo previsto en cada Reglamento para el procedimiento normativo común, con dos peculiaridades: las mismas habrán de ser aprobadas, en votación de totalidad, por mayoría absoluta, y el Pleno de las Juntas

aprobación de los Reglamentos se realiza de manera autónoma por cada Cámara y requiere la mayoría absoluta de sus componentes, se comprende la libertad con que, institucionalmente, las Asambleas de estas Comunidades regulan la participación de otros órganos o sujetos en el ejercicio de la función legislativa. Ahora bien, dicha libertad significa aquí independencia con relación a otros órganos en la regulación de esta cuestión (o sea, la autonomía orgánico-funcional dentro de la que se inscribe la autonomía reglamentaria), no, evidentemente, libertad de regulación<sup>295</sup>.

#### **IV. Tramitación de dicha iniciativa. Requisitos formales y reglas de procedimiento.**

##### **4.1. Regla general.**

Desde el punto de vista formal, las proposiciones de ley de iniciativa autonómica no están sometidas a reglas específicas, ni de forma ni de procedimiento, distintas de las que rigen el resto de proposiciones de ley a tramitar por la Asamblea autonómica correspondiente; reglas que, a su vez, se ajustan, a grandes rasgos, al esquema de tramitación previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados para dicho fin. En síntesis, esas reglas generales son las siguientes.

Ya sabemos, por lo que acabamos de decir al hablar de la capacidad para presentar proposiciones de ley, que éstas han de dirigirse a la Mesa de la Asamblea acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas. Valgan, como muestra, lo

---

designará a un máximo de tres miembros para defender aquéllas en el Parlamento Vasco (artículos 146, 116 y 179 respectivamente).

<sup>295</sup> Sobre el grado de vinculación de los Reglamentos parlamentarios con la Constitución *vid.*, PUNSET BLANCO, R.: "La autonomía de las Cámaras. Los reglamentos parlamentarios", en *Lecciones de Derecho Constitucional. Órganos constitucionales*, vol. I, Guiastur, Oviedo, 1980, pp. 232-235.

dispuesto en el artículo 123 del Reglamento del Parlamento de Andalucía: *“Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas”*, en el artículo 101.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: *“... las proposiciones de ley deben acompañarse de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poderse pronunciar al respecto”*, o, con una redacción algo distinta, el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: *“Toda proposición de ley deberá llegar a la Mesa de la Cámara acompañado de una exposición de motivos y de cuanta documentación permita valorar mejor su oportunidad y contenido”*<sup>296</sup>.

A continuación, la Mesa de la Asamblea verificará si la proposición de ley cumple los requisitos exigidos y, si así fuere, la admitirá a trámite y ordenará su publicación en el Boletín Oficial de la Cámara y su remisión al Consejo de Gobierno para que éste manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si dicha proposición implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios. Así lo establece, verbigracia, el artículo 138.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón: *“Ejercitada la iniciativa, la Mesa de las Cortes ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión a la Diputación General para que manifieste su criterio no vinculante respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso”*, o el artículo 131.3 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares: *“Ejercitada la iniciativa, la Mesa del Parlamento ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que éste manifieste el criterio respecto de la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*.

---

<sup>296</sup> A pesar de lo dispuesto en el artículo 119 RARM, la única iniciativa legislativa ante el Congreso presentada hasta el momento en la Asamblea de Regional de Murcia (la proposición de ley sobre modificación de la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 4 de febrero de 2009) no ha ido acompañada de documentación alguna que *“...permita valorar mejor su oportunidad y contenido”*.

Se nos cruza aquí, pues, una primera consideración que incumbe al tema de la tesis, la iniciativa autonómica de ley estatal, y es que parece que tiene escaso sentido que a la misma le afecte, como requisito formal, la necesaria remisión de la proposición de ley al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que éste manifieste su criterio sobre la misma o para que se oponga a su tramitación por suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, cuando la ley que tal iniciativa va a concluir va a ser una ley estatal. Esto tiene sentido para una ley autonómica, pero para una ley estatal no. ¿Debería, por tanto, eliminarse este trámite cuando se trate de iniciar una proposición autonómica de ley ante el Congreso de los Diputados?

Pues la respuesta no es tan sencilla porque puede tener también consecuencias presupuestarias para la Comunidad Autónoma proponente y, en todo caso, porque el Gobierno regional tiene todo el derecho del mundo a no considerar aceptable, por razón de su contenido, la proposición que se quiere convertir en ley estatal.

Si transcurre el plazo de 15 días –que será de 8 días en Cataluña (artículo 102.2 RPCat.), 10 en Asturias (artículo 153.4 RJGPA), 20 en Aragón (artículo 139.5 RCA), y 30 días en Canarias (artículo 134.4 RPCan.) y Extremadura (artículo 163.3 RAE)- sin que el Consejo de Gobierno haya negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración, como así establece, a título de ejemplo, el artículo 124.3 del Reglamento parlamentario andaluz: *“Transcurridos quince días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresa y motivadamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”*, o el artículo 153.4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: *“Transcurridos diez días sin que el Consejo de Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración”*.



Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio del Consejo de Gobierno, si lo hubiere, respecto a la toma en consideración, y aquél se ajustará a lo establecido para los debates de totalidad. Valga, como muestra de este trámite, lo establecido en el artículo 140.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón: *“El debate sobre la toma en consideración se iniciará con la lectura del criterio de la Diputación General, si lo hubiera remitido...y se desarrollará conforme a lo establecido para los de totalidad”*, o el en el artículo 123.3 del Reglamento del Parlamento gallego: *“Antes de iniciar el debate, se dará lectura al criterio de la Junta, si lo hubiere. El debate se ajustará a lo establecido para los de totalidad”*. El Reglamento parlamentario canario, sin embargo, no alude al debate de totalidad sino que señala en su artículo 134.4 que *“el debate se ajustará a lo establecido para los de primera lectura...”*.

Que las reglas sean las propias del debate de totalidad significa -a nuestros efectos- que lo que está en juego en este momento es una aproximación de conjunto a la proposición, pues al no haber enmiendas parciales la decisión comporta tan sólo la necesidad de seguir su tramitación.

Si la proposición no supera este trámite, termina aquí la tramitación de la misma. Pero si lo supera, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que sean admisibles enmiendas de devolución, como, a título de muestra, dispone el artículo 124.6 del Reglamento parlamentario andaluz: *“Acto seguido, el Presidente o Presidenta preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente para la celebración, en su caso, de comparecencias informativas, y posterior apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas al articulado”*, el artículo 134.5.d) del Reglamento del Parlamento de Canarias: *“... en caso afirmativo la Mesa de la Cámara acordará la apertura de un plazo de quince días para la presentación de enmiendas a la totalidad, sin que sean admisibles enmiendas de devolución....”*, o el artículo 122.5 del Reglamento castellanoleonés: *“En caso afirmativo, la Mesa de las Cortes*



*acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que sean admisibles enmiendas a la totalidad de devolución ...*<sup>297</sup>.

Ningún Reglamento parlamentario regional precisa cuál será la Comisión competente para conocer de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica. En la práctica, suelen enviarse a la Comisión que sea competente en la materia a que se refiera la proposición o a la Comisión competente en materia de política territorial<sup>298</sup>. Por otra parte, aunque solamente unos pocos Reglamentos - como el andaluz (artículo 124.6 RPA) o el cántabro (artículo 130.2 RPCant.)- mencionan la posibilidad de celebrar “comparecencias informativas” en el seno de la Comisión, no quiere ello decir que dichas comparecencias no puedan tener lugar en el resto de Parlamentos autonómicos, siendo éste un buen momento para que la Comunidad Autónoma haga comparecer a sectores sociales en apoyo de su iniciativa.

Finalizado el plazo de presentación de enmiendas al articulado –no caben las de devolución- todos los Reglamentos señalan que la proposición seguirá el mismo trámite establecido para los proyectos de ley, que suele reproducir el esquema general previsto para los mismos por el Reglamento del Congreso de los Diputados. Siguiendo este esquema, se constituirá una Ponencia que, a la vista del

---

<sup>297</sup> Es de subrayar que el Reglamento andaluz (artículo 114 bis ) contempla una interesante particularidad procedimental al permitir a los ciudadanos, a través de asociaciones representativas de sus intereses debidamente inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía, presentar por escrito enmiendas al articulado a las proposiciones, “...salvo a aquellos que versen sobre las materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3 de la Ley 5/1988 , de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos”.

<sup>298</sup> Por ejemplo, la proposición de ley ante las Cortes Generales de Transferencias Complementarias a Canarias, presentada al Parlamento de Canarias el 8 de febrero de 2006, fue enviada a la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico, mientras que la ya citada proposición de ley sobre modificación de la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura, presentada en la Asamblea de Regional de Murcia el 4 de febrero de 2009, se envió a la Comisión de Política Territorial, Medio Ambiente, Agricultura y Agua.

texto y de las enmiendas presentadas, redactará un informe, concluido el cual dará comienzo al debate en Comisión, que se hará artículo por artículo, siendo el dictamen de la Comisión remitido al Presidente de la Asamblea. Aunque sólo algún Reglamento -como el de las Cortes de Castilla y León (artículo 122.5)- precisan que la presentación de la proposición ante el Pleno corresponderá “a uno de los proponentes o a un Procurador del Grupo autor de la iniciativa”, así se hace en la práctica en todas las Comunidades Autónomas.

A continuación, comenzará la deliberación en el Pleno, debiendo los grupos parlamentarios comunicar los votos particulares -en orden al mantenimiento del texto de la proposición de ley que hubiese sido modificado- y las enmiendas que, habiendo sido defendidas y votadas en Comisión y no incorporadas al dictamen, pretendan defender en el Pleno. Durante la deliberación en el Pleno se defenderán y votarán los votos particulares y las enmiendas presentadas por cada grupo parlamentario y no incorporados al dictamen. La Presidencia someterá a votación el dictamen de la Comisión, de donde resultará un acuerdo sobre la utilización o no de la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados<sup>299</sup>.

Finalmente, si el acuerdo del Pleno es afirmativo, el texto de la proposición en que se concrete será remitido a la Mesa del Congreso.

---

<sup>299</sup> La denominación y forma que adopta tal acuerdo varía en función de la Comunidad Autónoma de que se trate. Así, si bien en algunos casos se habla de “proposiciones de ley” ante el Congreso o las Cortes (“proposiciones de ley a tramitar ante Mesa del Congreso del Congreso de los Diputados” en Andalucía, o “proposiciones de ley ante las Cortes Generales” en Canarias, por ejemplo), en otros predomina el empleo de la palabra “iniciativa” (por ejemplo, “iniciativa ante las Cortes Generales-propuesta de texto de ley” en Castilla La Mancha, “iniciativa legislativa ante el Congreso mediante remisión de proposiciones de ley” en Madrid, “iniciativas legislativas ante el Congreso” en Murcia o “iniciativas ante las Cortes Generales” en el País Vasco), lo cual avala nuestra opinión en relación con la debatida naturaleza jurídica de este instituto.

## **4.2. Las cuestionables variaciones introducidas en el procedimiento por los Reglamentos parlamentarios de Canarias y de Cataluña.**

### **4.2.1. La formulación de la proposición de ley de iniciativa autonómica como bases a articular por el Gobierno/Cortes Generales en Canarias. Razones para su crítica.**

En todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos se presupone que el texto de la proposición de ley a remitir a la Mesa del Congreso de los Diputados coincide con el texto de la iniciativa aprobada, expresada de manera formulada y articulada. Esto es lo que explícitamente afirma, por ejemplo, el artículo 154.2.a) del Reglamento del Parlamento de Canarias: *“El articulado de la proposición de Ley deberá ser integrado en la proposición aprobada”*. Ahora bien, el mismo precepto reglamentario se refiere a renglón seguido a la posibilidad de que el Parlamento canario *“decida su formulación como bases a articular por el Gobierno de la Nación y/o Cortes Generales”*, inciso que desconoce el sentido institucional del procedimiento de habilitación ley de bases-texto articulado, por el que, como es sabido, el Parlamento habilita al Gobierno -no a otro Parlamento- para que elabore una norma con rango de ley (Decreto-legislativo) sobre las “bases” fijadas por aquél<sup>300</sup>.

Es así que, cuando la Asamblea autonómica ejerce su facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso, no pretende delegar el ejercicio de su competencia normativa legislativa en el Gobierno o en las Cortes Generales, ya que la norma sobre la que actúa su estímulo no es una norma de su competencia sino de la competencia estatal. Por ello, esta previsión -que hasta el momento no ha sido ejercitada- tropieza con la imposibilidad de su cumplimiento por el Gobierno o por las Cortes, puesto que no se haya ni constitucionalmente ni legalmente prevista la eventualidad de articular unas bases remitidas por una Asamblea autonómica por

---

<sup>300</sup> Vid., LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*”, p. 36.

estos órganos constitucionales, y aun se diría que tal disposición de piezas es contraria al sentido de esta figura. Por consiguiente, si el Parlamento de Canarias presentara a la Mesa del Congreso una proposición de ley constituida por bases, cuya articulación requiere de las Cortes Generales, aquélla habría de proceder a su inadmisión como tal proposición de ley.

No queda otro remedio, pues, que interpretar la expresión legal de referencia de forma que se considere indicativa de la posibilidad del ejercicio de la iniciativa autonómica por el Parlamento de Canarias mediante la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley de bases para su aprobación y, en su caso, posterior articulación por el Gobierno conforme a los artículos 82 y 85 CE. Si esta fuera la interpretación correcta, el artículo 154.2.a) del Reglamento canario deviene completamente superfluo e innecesario, habida cuenta de que la potestad de iniciativa autonómica prevista en el artículo 87.2 CE debe considerarse implícitamente referida a cualquier tipo de manifestación legislativa de las Cortes (leyes de bases, ordinarias, orgánicas, básicas marco, de transferencia y delegación, etc.), salvo en aquellos casos en los que la iniciativa legislativa al respecto se encuentra expresamente reservada a sujetos singulares distintos a las Asambleas de las Comunidades autonómicas (como ocurre en los artículos 134.1, 131.2 y 72.1 CE).

#### **4.2.2. La tramitación de la proposición de ley de iniciativa autonómica por una Comisión con competencia legislativa plena o en lectura única en Cataluña. Su equivocada comprensión del papel de la Mesa de la Cámara.**

El artículo 154 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, tras establecer en su apartado primero que *“...el Pleno del Parlamento, de conformidad con el Estatuto de autonomía de Cataluña, puede acordar la presentación de una proposición de ley a la Mesa del Congreso de los Diputados”*, señala en el apartado segundo que *“...no obstante lo establecido por el apartado 1, la Mesa del Parlamento, a solicitud del grupo parlamentario promotor de la propuesta, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede acordar que esta sea tramitada*

*directamente en lectura única o por una comisión que actúe con competencia plena*". A pesar de las indudables ventajas que presenta la especialidad del procedimiento ordinario denominada como "competencia legislativa plena de las Comisiones" (Reglamento del Congreso) o "delegación de la competencia legislativa plena en las Comisiones" (Reglamento del Senado)<sup>301</sup>, como permitir al Pleno dedicarse a los textos más importantes o de mayor relevancia político-social, conceder a los Parlamentos una mayor operatividad, especialmente en determinadas circunstancias como puede ser la finalización de un período de sesiones o de la legislatura<sup>302</sup>, y poner fin a la reiteración de los debates de la Comisión en el Pleno<sup>303</sup>, también se han destacado algunos inconvenientes, como el beneficio que normalmente suelen obtener con este procedimiento los sectores afectados por la materia legislada<sup>304</sup>, el aumento de la inflación legislativa que llena los textos de disposiciones técnicas<sup>305</sup> o el favorecimiento de la "microlegislación", al no tener las formas adecuadas de publicidad su procedimiento de decisión<sup>306</sup>.

De todas maneras, parece que la eventual utilidad de este procedimiento se difumina en un Parlamento autonómico, ya que las razones del mismo en las

---

<sup>301</sup> Procedimiento especial que, creado en la Italia fascista por la acumulación de trabajo legislativo que se producía en el Parlamento italiano, fue acogido nuevamente en la Constitución de 1947 (artículo 72), y de ahí se trasladó al parlamentarismo español.

<sup>302</sup> *Vid.*, FIGUEROA LAURADOGOITIA, A.: *El Parlamento Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991, pág. 80.

<sup>303</sup> Repetición de debates que no ha dejado de criticar la doctrina. *Vid.*, por todos, RUIZ ROBLEDO, A.: "La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995, p. 95; RUBIO LLÓRENTE, F.: "El procedimiento... *op. cit.*", p. 94; SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: "*Derecho parlamentario... op. cit.*", p. 148; GARCÍA MARTÍNEZ, M. A.: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 262.

<sup>304</sup> AJA FERNÁNDEZ, E.: "Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias", en M.A. Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, p. 132.

<sup>305</sup> BURDEAU, G.: *Traite de science politique*, vol. VIII, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1974, p. 513.

<sup>306</sup> CHELI, E. y CARETTI, P.: "El proceso legislativo en Italia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1986, p. 218.

Cortes Generales (elevado número de componentes, sobrecarga legislativa y lentitud del procedimiento) no se producen, por lo general, en las Asambleas regionales, que suelen contar con pocos miembros, con capacidad de legislar rápidamente y con menos tareas legislativas. En tal situación, es el Pleno del Parlamento, como órgano representativo global de la Comunidad Autónoma, quien debería poseer la exclusiva competencia en cuanto a la definitiva aprobación de los textos legislativos, no permitiéndose delegaciones que no tienen fundamento en la práctica. Y esto, que aquí se dice con carácter general, tiene aún más fundamento en el caso de la proposición de ley de iniciativa autonómica elevable al Congreso, dada su mayor trascendencia institucional y su clara imbricación en el marco de las relaciones Estado-Comunidad Autónomas. Ello dicho, en la Comunidad catalana, como consecuencia de la parquedad normativa del Estatuto de Autonomía en cuanto al procedimiento legislativo, la delegación legislativa plena en Comisión ha sido establecida directamente en el artículo 124 de su Reglamento parlamentario como figura general<sup>307</sup>.

No obstante, el artículo 154.2 del Reglamento atribuye, como veíamos más arriba, la capacidad para acordar la delegación legislativa plena en Comisión de una proposición de ley de iniciativa autonómica a la Mesa, y no al Pleno, lo que nos parece discutible desde el punto de vista constitucional. Basamos esta afirmación en la misma doctrina<sup>308</sup> que discute la constitucionalidad del artículo 148.1 del

---

<sup>307</sup> Artículo 124 RPC:

*“1. El Pleno del Parlamento, a propuesta de la Mesa del Parlamento, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, puede delegar en las comisiones la aprobación de proyectos y de proposiciones de ley, excepto aquellas a las que se refiere el artículo 117.1, la ley de presupuestos y las leyes de delegación legislativa. En tal caso, la comisión actúa en sede legislativa plena.*

*2. El Pleno, a propuesta de la Mesa del Parlamento, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, siempre puede reclamar el debate y la votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de delegación”.*

<sup>308</sup> Afirman categóricamente la inconstitucionalidad del artículo 148.1 RC, entre otros, PUNSET BLANCO, R.: “La fase central del procedimiento legislativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985, p.130, y RECODER DE CASSO, E.: “Comentarios a... *op. cit.*, 1165-1166. Mientras que dudan de su constitucionalidad o

Reglamento del Congreso<sup>309</sup> por entender que realiza una presunción a favor de la delegación que contravendría lo dispuesto en el artículo 75.2 CE<sup>310</sup>. De acuerdo con la misma, con más motivo aún se puede discutir la constitucionalidad del artículo 154, que no tiene apoyatura constitucional ni estatutaria y que, en todo caso, sólo podría mantenerse si la delegación la otorga quien tiene la función legislativa en todo Parlamento democrático: el Pleno, lo que podría hacerse tras el debate de toma en consideración. Por otra parte, el artículo 154 RPCat. nada dice de la posibilidad de la avocación de la delegación, lo que debería establecerse expresamente como potestad del Pleno en cualquier momento anterior a la votación del texto en la Comisión<sup>311</sup>.

Por lo que respecta a la tramitación en lectura única, ésta viene regulada en el artículo 126 del Reglamento catalán<sup>312</sup>, en virtud del cual dicha tramitación puede

---

destacan su problemática constitucional SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario... op. cit.*, p. 238, GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: *El procedimiento... op. cit.*, p. 295, y PANIAGUA, J.L.: "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986, p. 137.

<sup>309</sup> Artículo 148.1 RC: "*El acuerdo del Pleno por el que se delega la competencia legislativa plena en las Comisiones, se presumirá para todos los proyectos y proposiciones de ley que sean constitucionalmente delegables, excluyéndose de la delegación el debate y votación de totalidad o de toma en consideración, y sin menoscabo de lo previsto el artículo siguiente*".

<sup>310</sup> Artículo 75.2 CE: "*Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación*".

<sup>311</sup> A este respecto, también puede dudarse de la constitucionalidad del artículo 149 RC, que limita la avocación por el Pleno a un momento anterior al inicio del debate en Comisión, aunque en la práctica el Congreso permite la devolución en cualquier momento antes de la aprobación final en Comisión, a propuesta de la Mesa, previo paso por Junta de Portavoces.

<sup>312</sup> Artículo 126 RPCat.: "*1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o si la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, de*



ser acordada por el Pleno del Parlamento a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento -oída la Junta de Portavoces- o a iniciativa de ésta, si la proposición está firmada por todos los grupos parlamentarios y la naturaleza de la misma o la simplicidad de su formulación lo permite.

Pero como quiera que el artículo 154.2 del Reglamento precisa que el acuerdo de tramitación en lectura única de una proposición de ley de iniciativa autonómica corresponde a la Mesa, y no al Pleno, a solicitud del grupo parlamentario promotor de la propuesta y de acuerdo con la Junta de Portavoces, debemos dar por reproducido aquí lo que acabamos de decir sobre la delegación en Comisión. La lectura única impide la presentación de enmiendas al articulado y, por lo tanto, su debate y consideración, lo que equivale a reducir la tramitación de este tipo de proposiciones a la “toma en consideración”, es decir, a un solo debate en el Pleno, lo cual no nos parece lógico precisamente cuando nos encontramos ante proposiciones que aspiran a ir al Congreso y convertirse en una ley estatal.

## **V. Aprobación de la proposición de ley de iniciativa autonómica.**

### **5.1. Regla general y excepciones.**

Para la aprobación de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica, la

---

*la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta. 2. Las proposiciones de ley firmadas por todos los grupos parlamentarios pueden ser tramitadas en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, de conformidad con lo establecido por el apartado 1. Una vez ejercida la iniciativa y planteada la petición para que sea tramitada en lectura única, la Mesa del Parlamento ordena la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102.2. 3. El debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad; finalmente, el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación”.*



gran mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos<sup>313</sup> exigen el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, en una votación final sobre el conjunto de la proposición. No lo hacen así, en cambio, conformándose con la mayoría simple, en los términos que veremos después, los Reglamentos parlamentarios de Canarias y Navarra. Es, pues, la segunda vez (la primera se produce en la toma en consideración) que el Pleno se pronuncia sobre la misma, pero se trata de dos votaciones funcionalmente distintas, lo que hace entendible, en principio, que la mayoría absoluta sólo opere –donde opera- en el segundo caso.

Esta generalizada apelación a la mayoría absoluta ya se intentó introducir infructuosamente en el propio texto constitucional, y hoy constaría en él si hubiera prosperado la enmienda núm. 56 presentada en el Senado por Progresistas y Socialistas Independientes cuyo texto decía –recordémoslo- que *“la iniciativa legislativa corresponde... c) A las Asambleas de las Comunidades Autónomas mediante proposiciones que hayan sido previamente aprobadas por la mayoría absoluta de sus miembros...”*<sup>314</sup>. Dicha enmienda fue entonces rechazada, pero tal exigencia se ha introducido finalmente en nuestro ordenamiento jurídico por la vía que acabamos de indicar, la de hacerlo constar así en el Reglamento parlamentario correspondiente, mecanismo sobre cuya coherencia técnica volveremos después.

En términos estrictamente materiales, y sin perjuicio de otras razones en contra que ya veremos, el recurso a la mayoría absoluta en este caso cuenta con dos argumentos a favor que no dejan de tener un cierto peso: la conveniencia de dotar a las iniciativas a remitir al Congreso de los Diputados de un alto grado de legitimidad política, y que esta reforzada exigencia opera como eficaz freno a una

---

<sup>313</sup> Así ocurre en Andalucía (artículo 172.2 RPA), Aragón (artículo 219.4 RCA), Asturias (artículo 163 RJGPA), Baleares (artículo RPIB), Cantabria (artículo 193 RPCant.), Castilla y León (artículo 131.2 RCCL), Castilla-La-Mancha (artículo 169.2 RCCM), Extremadura (artículo 193.2 RAE), Galicia (artículo 163.2 RPG), La Rioja (artículo 156.1 RPLR), Madrid (artículo 176.2), la Ciudad Autónoma de Melilla (artículo 72.4 RACM) y Valencia (artículo 170.2 RCV).

<sup>314</sup> *Vid.*, Enmienda núm. 56 presentada en el Senado al artículo 81 del Proyecto de Constitución, p.30.

excesiva utilización de la facultad conferida por el artículo 87.2 CE<sup>315</sup>.

Conviene recordar, en relación con el primero de los argumentos, que derogar el principio de mayoría está justificado, siempre con carácter limitado y excepcional, si el legislador considera que el principio democrático se refuerza (y no se debilita) con esta clase de procedimiento<sup>316</sup>. Además, desde un punto de vista técnico, hay que decir que esta opción por la mayoría absoluta tiene sus consecuencias.

Por reducirnos a lo más elemental, es obvio que al requerir el pronunciamiento de la totalidad de la Cámara excluye la posibilidad de delegar tal decisión en la Comisión correspondiente dotada de competencia legislativa plena. A nuestro juicio, no es esto un inconveniente excesivo, pues ya conoce el lector la muy censora opinión que tenemos sobre dicha traslación de competencia en el caso de la figura que nos ocupa. Pero debe consignarse aquí que esa limitación existe.

Y, por supuesto, altera el juego de la correlación mayoría-minoría permitiendo que una minoría de bloqueo impida a la mayoría existente, en ciertas situaciones, sacar adelante tal acuerdo, lo cual, dado el singular objeto al que el mismo se refiere no es del todo un disparate, pero comporta una alteración de las reglas del juego parlamentario –después volveremos sobre ello- con las que hay que contar.

Ello aparte, y como ya indicábamos al principio, esta regla general de la mayoría absoluta no es tan “general” puesto que al menos cuatro Reglamentos

---

<sup>315</sup> Vid., CAPÓ GIOL, J.: “Participación en... *op. cit.*, p. 291.

<sup>316</sup> Vid. GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: “Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 9, 2000, p. 163. A su vez, la mayoría cualificada como refuerzo la legitimidad democrática parte de la idea de que la democracia es un método para alcanzar la verdad o acuerdo, *vid.*, al respecto, SÁNCHEZ CUENCA, I.: *Más democracia y menos liberalismo*, Katz Editores, Buenos Aries, 2000, pp. 22-31.

parlamentarios la excepcionan. En efecto, en algunos casos el Reglamento parlamentario correspondiente sólo exige mayoría simple para la aprobación de las proposiciones objeto de estudio. Tal es el caso de Canarias, cuyo Reglamento (artículo 154.2 RPCan.) remite a los trámites del procedimiento legislativo ordinario, que no exige mayoría cualificada para la aprobación de ningún tipo de proposición de ley; y de Navarra, que además de remitir -como en Canarias- a un procedimiento legislativo ordinario que no exige mayoría cualificada (artículo 212 RPN), no incluye las proposiciones de ley de iniciativa autonómica entre aquellas proposiciones de ley foral para las cuales sí se exige aprobación por mayoría absoluta (arts. 151 y 152 RPN).

En otros casos, en cambio, lo que se ha hecho es exigir la aprobación por mayoría absoluta tan sólo en determinados supuestos, quedando por tanto la mayoría simple como regla general para los demás casos. Así ocurre en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (artículo 149), que únicamente requiere mayoría absoluta *“si la ley que se pretende impulsar es de aquellas para las que la Constitución exige dicha mayoría en el Pleno del Congreso de los Diputados”*, esto es, si afecta a materia reservada a ley orgánica, y en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (artículo 154. 3), que sólo la prevé para *“aquellas proposiciones de ley que tengan por objeto las materias a las que se refiere el artículo 150.2 CE”*, es decir, las proposiciones cuyo objeto sea solicitar del Estado la transferencia o delegación de facultades correspondientes a materia de titularidad estatal.

En atención a la importancia de las materias reservadas por la Constitución a las leyes orgánicas, y a que las leyes de delegación actúan -al menos teóricamente- como excepcionales mecanismos de reajuste de la distribución de competencias prevista en los Estatutos de Autonomía, ampliándolas en este caso<sup>317</sup>, sería razonable que la regulación de las demás Comunidades Autónomas,

---

<sup>317</sup>Consecuencia de lo cual se integran –como es bien sabido-, junto a éstos, en el “bloque de la constitucionalidad” que sirve de parámetro desde el que juzgar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas y actos producidos dentro de su

en estos casos, exigiera unas mayorías más cualificadas que para el resto de leyes. Pero esta diversidad de regulaciones, y sobre todo la exigencia de una mayoría reforzada excedente de la mayoría común, requieren algún comentario. A ello va destinado el epígrafe siguiente.

**5.2. ¿Podemos considerar constitucionalmente legítima la exigencia de mayoría reforzada para la aprobación de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica cuando la adopta tan sólo un Reglamento parlamentario? Problemas de coherencia democrática y de rigor en el planteamiento de sistema de fuentes.**

Tan delicada cuestión surge del tenor literal del propio artículo 87.2 CE, que habilita a las Asambleas de las Comunidades Autónomas a remitir proposiciones de ley a la Mesa del Congreso sin imponerles ninguna mayoría reforzada. Y ello porque, en principio, las leyes –y, por extensión, las propuestas de leyes- deben aprobarse por una mayoría que exprese una voluntad normativa suficiente, la de la mayoría del Parlamento, y, en consecuencia, no debería haber lugar constitucionalmente legítimo para que dicha mayoría pueda perder, sin más, su suficiencia. En la medida en que para la aprobación de una proposición de ley de iniciativa autonómica se requiere un *quórum* especial y más elevado que el que rige como regla común para la adopción de los acuerdos en democracia, dicha exigencia comporta una derogación sensible del principio de las mayorías, entendido como expresión principal de la regla de la mayoría simple, que es, a la postre, la base fundamental y primera de todo el régimen democrático. Conviene recordar que, en democracia, salvo que se trate de cuestiones tan básicas que justifiquen la excepcional exigencia de un respaldo más alto, las decisiones se adoptan contrastando el número de votos a favor con el número de votos expresados en contra, lo cual convierte a la citada regla de la mayoría simple en su

---

ámbito.

forma natural de existir<sup>318</sup>.

El Tribunal Constitucional no desconoce la profunda relación que traba a la regla de la mayoría con el funcionamiento normal de los sistemas democráticos. Así lo ha mantenido en varias de sus sentencias (SSTC 5/1981, de 13 de febrero, y 127/1994, de 5 de mayo, entre otras) en las que afirma que, llevada a ciertos extremos, la previsión de las citadas leyes reforzadas se produce “en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías”. Sin embargo, nuestro juez de la constitucionalidad ha tenido siempre muy difícil sacar de dicha premisa (en la que todo hace pensar que va subsumida una comprensión del principio de las mayorías como compromiso con la mayoría simple) las muchas y muy severas consecuencias que de ella se pueden extraer. Se lo ha impedido el tener que juzgar a partir de un texto constitucional que es absolutamente generoso con la posibilidad de excepcionar la vigencia de tal comprensión del principio democrático, hasta el extremo de crear una categoría (las leyes orgánicas) que es de todo punto inusual en derecho comparado y que, sin embargo, abre la posibilidad de convertir buena parte del ordenamiento jurídico en ley reforzada.

Está claro que sobre semejante patrón es muy difícil sentar una doctrina que

---

<sup>318</sup> A este respecto, GARRORENA MORALES, A. nos dice que “...si las cosas fueran de otro modo, estaríamos impidiendo que, entre varias propuestas, primara aquélla que cuenta con el mayor apoyo, y habríamos pasado a permitir que aquellas otras que no disponen de tal respaldo tuvieran la oportunidad de bloquear a la que sí lo tiene. Algo, en suma, que repugna a la lógica democrática, y que sólo cabe admitir si concurren razones de mucho peso para justificarlo. Dicho de otra manera, la alternancia normal de las soluciones, que es la esencia misma de la democracia, habría quedado impedida en tal situación, y al legislador ordinario le habría quedado sustraído de su natural dominio de la ley un acuerdo para el cual habría dejado de bastarle la mayoría que su triunfo en las elecciones habría constituido a su favor como título suficiente para legislar” (en “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en P. Biglino Campos (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 55 y ss.). Sobre la legitimidad constitucional de las mayorías cualificadas *vid.*, GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: “Las leyes... *op. cit.*, pp. 155-157.

aplique con rigor el principio democrático a la tarea de disciplinar el régimen de las mayorías exigidas para adoptar las leyes. En consecuencia, el Tribunal Constitucional, para mantener el valor de dicho principio, se ha visto en la necesidad de hacer protestas genéricas sobre la excepcionalidad de aquellos supuestos en los cuales es posible imponer al legislador una mayoría cualificada<sup>319</sup>. Pero no ha acompañado tales protestas de la subsiguiente adopción de una comprometida línea jurisprudencial orientada a declarar, con verdadero criterio restrictivo, la inconstitucionalidad de tantas normas reforzadas que poco o nada tienen que ver con dicha excepcionalidad. E igualmente ha advertido del riesgo que supone la posibilidad de “convertir el ordenamiento jurídico entero en una mayoría de leyes orgánicas”<sup>320</sup>, pero sin hacer uso de los medios que tiene a su alcance, cuando el caso le llega, para impedir que, en la práctica, un porcentaje altísimo de dicho ordenamiento tenga tal condición<sup>321</sup>.

En lo que respecta al caso que nos ocupa –la exigencia de mayoría absoluta para aprobar proposiciones de iniciativa autonómica- creemos de aplicación la doctrina que el Tribunal Constitucional fijó en su STC 179/1989, de 2 de noviembre (FJ 7º) a propósito de un supuesto referido al artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra que pedía mayoría absoluta para la aprobación del Convenio Económico. Según su tenor, no podemos cuestionar la legitimidad constitucional de las mayorías especiales impuestas a determinadas leyes autonómicas siempre y cuando tal exigencia se avenga bien con el carácter excepcional y en la singular trascendencia del supuesto al que vaya referida, pero

---

<sup>319</sup> Por ejemplo, en STC 5/1981, de 13 de febrero: “tan sólo para supuestos tasados y excepcionales”; STC 160/1987, de 27 de octubre: “de modo restrictivo y excepcional en cuanto excepcional es también la exigencia de mayoría absoluta”; STC 127/1994, de 5 de mayo: “con carácter rigurosamente excepcional”; y STC 185/1995, de 5 de diciembre: “sin que el alcance de este ámbito material pueda someterse a una interpretación extensiva”.

<sup>320</sup> SSTC 6/1982, de 22 de febrero, y 127/1994, de 5 de mayo.

<sup>321</sup> Sobre la controvertida figura de la ley orgánica *vid.*, GARRORENA MORALES, A.: “Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 13, 1980, pp. 169-208.

aun en este caso es necesario que tal alteración de la regla común de la democracia, la mayoría simple, venga establecida por las únicas normas que tienen rango para interferir en dichas reglas: la Constitución en el ámbito general del Estado y los Estatutos de Autonomía en el caso de las Comunidades Autónomas, lo cual transforma el problema, además de en una cuestión de coherencia democrática, en un problema de fuentes.

Es así, declara el Tribunal Constitucional, porque “es cierto que el carácter democrático del Estado Español que proclama el artículo 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, artículos 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros). No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el artículo 1.1 CE, la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Ante la ausencia de previsiones al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, regulen esta materia habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica que ha de contener la organización de las instituciones autonómicas propias, según el artículo 147 CE, y cuya aprobación se realiza mediante Ley Orgánica (artículo 81.1 CE)”.

En definitiva, cabe entender que, en su criterio, dado que el artículo 79.2 CE ha establecido para el Estado la necesidad de que Congreso y Senado adopten sus acuerdos por mayoría simple, pero no ha dejado de incluir notorias excepciones



a dicha regla -de las que es posible afirmar que no lesionan el principio de las mayorías porque respecto de cada una de ellas debe suponerse siempre, *ex Constitutione*, la existencia de una causa suficiente que la justifica- ese mismo esquema acabe siendo el que rija en el caso de los ordenamientos autonómicos. El hecho de que el texto constitucional no haya establecido una regla general similar para los Parlamentos autonómicos no significa que no la permita; sólo supone que el constituyente ha desplazado, con toda coherencia, la eventual inclusión de dicha regla de la mayoría a los correspondientes Estatutos de Autonomía, y que la ha desplazado además en los mismos términos que acabamos de ver que él mismo había establecido para el Estado, esto es, abierta a la posibilidad de contemplar excepciones cuando tales normas, en virtud de una razón suficiente, lo crean oportuno.

Por lo tanto, cabe concluir que los Estatutos de Autonomía pueden crear para supuestos concretos –pero sólo los Estatutos y para tales supuestos- acuerdos adoptables por una mayoría especial. Es decir, cuando cualquier Estatuto de Autonomía establezca un procedimiento reforzado para aprobar el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso contemplado en el artículo 87.2 CE habrá que aceptar que, siempre conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, la decisión de exigir mayorías reforzadas es legítima y en nada se separa de lo dispuesto por la Constitución española. En consecuencia, el único parámetro desde el cual juzgar su legitimidad es, pues, su expresa previsión por el Estatuto de Autonomía. El problema es que, en el caso de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica, esta condición no se suele cumplir, pues los Estatutos de Autonomía no prevén expresamente procedimientos reforzados para la aprobación de las mismas, sino que tal previsión la realizan, contra toda lógica, los reglamentos parlamentarios autonómicos, que, al exigir mayorías cualificadas, incumplen la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto y provocan una alteración grave de los mecanismos a cuyo través se articula normalmente el principio democrático y, por lo tanto, del principio democrático mismo. A la vista de lo cual podemos mantener que, por lo menos, existe una tensión manifiesta entre la exigencia por parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos de mayorías reforzadas para



aprobar el estímulo autonómico de la iniciativa del Congreso y el principio democrático, no salvado mediante un adecuado uso del sistema de fuentes, todo lo cual constituye una vulneración flagrante de la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la citada STC 179/1989.

### **5.3. El plazo de remisión del acuerdo adoptado. Una cuestión no resuelta.**

Por último, resulta significativo que algunos Reglamentos parlamentarios autonómicos fijen un plazo máximo, a contar desde la adopción del acuerdo de aprobación de la proposición de ley autonómica por el Pleno de la Asamblea correspondiente, para que su Presidente lo traslade a la Mesa del Congreso de los Diputados. Así lo hace, en concreto, el artículo 220 del Reglamento de las Cortes de Aragón cuando establece que: *“El Presidente de la Cámara trasladará al Gobierno de la Nación o a la Mesa del Congreso de los Diputados, según los casos, el acuerdo adoptado por el Pleno de las Cortes, dentro de los diez días siguientes”*; y el artículo 185.6 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, que establece un plazo mayor al señalar que: *“El presidente o la presidenta del Parlamento de las Illes Balears dará traslado del acuerdo adoptado por el Pleno, en el plazo máximo de veinte días, al Gobierno del Estado o a la Mesa del Congreso de los Diputados, según los casos”*.

Sin embargo, los demás Reglamentos parlamentarios no fijan plazo ninguno, como tampoco lo hacen los Reglamentos de las Asambleas de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, lo que nos plantea la cuestión de la conveniencia o inconveniencia de que tal plazo se fije por la norma reglamentaria.

Resolveremos mejor esta cuestión si tenemos en cuenta que, en todo caso, el incumplimiento del plazo en aquellas Comunidades Autónomas en las que sí está fijado un plazo no afectará a la validez del acto de remisión de la proposición de ley de iniciativa autonómica al no constituir la existencia de aquel plazo un elemento formal decisivo, como lo demuestra el hecho de que, según acabamos de

saber, salvo en las Comunidades aragonesa y balear, ninguna otra Comunidad o Ciudad Autónoma lo prevean. Así las cosas, parece evidente que es preferible no colocar a dicho acto ninguna condición de tiempo que, aunque luego pudiera no tener mayor relevancia práctica, sí podría dar lugar a incómodas dudas sobre su extemporaneidad.

## **VI. La designación de los delegados autonómicos.**

Con ocasión de la aprobación de la iniciativa legislativa regional, la Asamblea proponente procederá a la designación de los miembros que habrán de integrar la delegación parlamentaria encargada de la defensa de aquélla en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Congreso de los Diputados. A dicha designación, que constituye, junto con la exigencia de aprobación por mayoría absoluta ya comentada, la otra gran especialidad del procedimiento en la etapa autonómica, se refiere expresamente el artículo 87.2 CE, así como, de forma expresa o mediante remisión al precepto constitucional citado, la inmensa mayoría de los Estatutos de Autonomía<sup>322</sup>, salvo los Estatutos de Galicia, Castilla-La Mancha y Navarra. En efecto, los Estatutos gallego (artículo 10.1.f) y castellano manchego (artículo 9.2.h) se refieren expresamente a la potestad de presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de ley, pero sin mencionar específicamente la facultad de designación comentada<sup>323</sup>, mientras que el Estatuto navarro omite toda referencia a uno y otro extremo (extremos que, según vimos, sí acoge el Reglamento del Parlamento de Navarra).

---

<sup>322</sup> artículos 106.9 EA Andalucía; 41.d) EA Aragón; 24.3 EA Asturias; 50.2 y 3 EA Islas Baleares; 13.e) EA Canarias; 9.2 EA Cantabria; 24.6 EA Castilla y León; 61.2 y 3 EA Cataluña; 16.2.g) EA Extremadura; 19.1.l) EA La Rioja; 16.3.h) EA Madrid; 22 EA Valencia; 28.b) EA País Vasco y 23.3 EA Murcia.

<sup>323</sup> Artículo 9.2.h) EA Castilla-La Mancha: *“Compete a las Cortes de Castilla-La Mancha...solicitar del Gobierno de la Nación la aprobación de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley”*.

Artículo 10.1.f) EA Galicia: *“Son funciones del Parlamento de Galicia...solicitar del Gobierno la adopción de proyectos de Ley y presentar ante la Mesa del Congreso de los Diputados proposiciones de Ley”*.

La regulación detallada del procedimiento a través del cual debe llevarse a término la designación se incluye en los correspondientes Reglamentos parlamentarios autonómicos, salvo en el citado caso navarro en el que la designación, según el artículo 212.2 del Reglamento parlamentario de esta Comunidad, *“se realizará de conformidad con las normas que, a tal fin, dicte la Mesa de la Cámara, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces”*. De cualquier forma, la ausencia de previsión estatutaria expresa de la facultad de designación comentada o de regulación reglamentaria de procedimiento para su ejercicio no permite dudar de la legitimación de la Asamblea afectada para el desarrollo de dicha competencia, al tratarse de una potestad autonómica formal directamente conferida desde el artículo 87.2 CE sin necesidad de norma habilitante. Además, la ausencia de disposiciones procedimentales directamente aplicables es subsanable mediante el uso de la facultad de integración o suplencia reglamentaria que, por lo general, los Reglamentos parlamentarios autonómicos reconocen a la Presidencia de las Cámaras.

La facultad de designación de la delegación parlamentaria que nos ocupa reviste, por otra parte, un carácter complementario e instrumental respecto de la potestad de iniciativa legislativa autonómica, sin conexión con la cual carece de significación. Y, al igual que ésta, su alcance es meramente dispositivo, por lo que, a pesar de los términos imperativos con lo que se expresan algunos reglamentos parlamentarios autonómicos (especialmente el artículo 150 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia: *“Cuando la Asamblea Regional ejerza directamente su iniciativa legislativa delegará ante el Congreso a un máximo de tres Diputados, a cuyo cargo correrá la defensa de la proposición de ley en el debate de toma en consideración que, en su día, esta Cámara celebre”*, y el artículo 221.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón: *“La designación de los tres Diputados encargados de la defensa de la proposición de ley en el Congreso de los Diputados se realizará de acuerdo con el siguiente procedimiento ...”*, es posible la renuncia a su ejercicio por la Asamblea proponente en supuestos concretos, renuncia, eso sí, que, hasta el momento, no se ha producido nunca en la práctica. También cabe, incluso, la revocación del acuerdo de designación previamente adoptado, con

sustitución o no de los parlamentarios afectados como prevé el artículo 184.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña con ocasión de la disolución de la Cámara autonómica: *“Si el Parlamento de Cataluña se disuelve antes de que se haya procedido a la defensa de una proposición de ley presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno del Parlamento, de conformidad con el artículo 154.4, puede designar a los nuevos diputados para su defensa en el Congreso de los Diputados o, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede retirarla”*.

Respecto del órgano parlamentario competente para efectuar la designación, en la mayoría de los casos la facultad se encomienda al Pleno de la Cámara regional, facultad que resulta, por un lado, coherente con su propia competencia para aprobar la proposición de ley de iniciativa autonómica, y, por otro, lógica en la medida que comporta una delegación de la propia Cámara ante el Congreso de los Diputados que, dada la trascendencia del objeto de la delegación (defender la toma en consideración por esta Cámara de una proposición de ley), no debe corresponder sino al órgano que tiene la función legislativa en todo Parlamento democrático. Por esta razón, nos parecen muy discutibles las dos únicas excepciones existentes a esta regla toda vez que, además de contravenir la lógica impecable del argumento anterior, las mismas no vienen avaladas por los correspondientes Estatutos de Autonomía. Son ellas, la Comunidad de Baleares, donde se atribuye tal competencia a la Mesa del Parlamento -a propuesta del Presidente y de acuerdo con la Junta de Portavoces- (artículo 186.1.b) y c) RPIB); y La Rioja, donde se atribuye a los tres Grupos Parlamentarios mayoritarios, para lo cual los respectivos Portavoces comunicarán a la Mesa el nombre del Diputado designado por su Grupo (artículo 156.2 RPLR).

Por otra parte, sólo el Reglamento de las Cortes de Aragón (artículo 221.1.b) RCA) precisa exactamente el momento en el que ha de tener lugar la designación: *“La propuesta de designación... será sometida a la aprobación del Pleno de la Cámara en la sesión en la que se apruebe la iniciativa legislativa o, si ello no fuera posible, en la siguiente”*. En los restantes supuestos, aunque sin concreción explícita del momento, término o plazo de la designación, es obvio que ésta habrá

de llevarse a efecto con ocasión de la aprobación de la iniciativa autonómica, con posterioridad a este trámite y, en todo caso, -ello es obvio- antes del acto de toma en consideración de la proposición de ley autonómica por el Pleno del Congreso de los Diputados.

En cuanto al número de delegados que deben integrar la delegación a designar, ya el propio artículo 87. 2 CE lo limita a *“un máximo de tres miembros de la Asamblea”*, prescripción que expresamente reiteran la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios autonómicos. No faltan, sin embargo, Reglamentos en los que parece presuponerse que el número de delegados será siempre de tres, como ocurre en el de las Cortes de Aragón (artículo 221.1) y en el del Parlamento de las Islas Baleares (artículo 186.1); o que, incluso, así lo establecen expresamente, como hace el Reglamento del Parlamento de Cantabria (artículo 194.a) y el del Parlamento de La Rioja (artículo 156.2). La fijación del número de delegados a designar, dentro del límite máximo establecido, se encomienda en la mayoría de los casos al Pleno de la Cámara y por mayoría absoluta, salvo en Asturias y País Vasco, cuyos reglamentos (artículos 164 y 231 respectivamente) exigen mayoría simple. De nuevo cabe dudar de la constitucionalidad de esta exigencia de quórum especial y más elevado para fijar el número concreto de delegados, y damos por reproducidos todos los argumentos expuestos en este capítulo al tratar la legitimidad constitucional de la regla general de mayoría absoluta para la aprobación de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.

Que sean varios los delegados designados para la defensa de la toma en consideración de la proposición de ley autonómica ante el Pleno del Congreso no puede tener otra explicación que el deseo de propiciar la participación en la delegación de varios o todos los grupos políticos con representación parlamentaria, con el fin de que las diversas fuerzas políticas plurales intervengan y se comprometan en la defensa de este impulso autonómico de la iniciativa legislativa del Congreso, aunque esta circunstancia no llega a imponerse como exigencia en ningún caso, ni habría razón suficiente para ello, pues la presencia de la delegación autonómica en el Congreso de los Diputados no expresa la composición política

plural de la Asamblea proponente, sino la voluntad jurídica unitaria de dicha Asamblea, por lo que en realidad bastaría con una delegación unipersonal.

Habida cuenta de que los Diputados designados por la Asamblea competente actúan como delegados de ésta al encargarse de la defensa de la proposición de ley de iniciativa autonómica en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Congreso de los Diputados, la representación otorgada se encuentra vinculada por el mandato imperativo de la Asamblea autonómica correspondiente, circunscrito a su intervención en el trámite referido y con el sentido indicado. Así se desprende de los propios términos del artículo 87.2 CE, cuando se refiere a la actuación parlamentaria regional “*delegando*” ante el Congreso de los Diputados un máximo de tres miembros “*encargados*” de su defensa; y así debe deducirse de los Estatutos de Autonomía, que expresa o implícitamente hacen referencia a dicha facultad de designación.

No obstante, al objeto de asegurar el cumplimiento del mandato aludido en el sentido indicado, algún Reglamento parlamentario autonómico establece condiciones precisas de elegibilidad. Así, los Reglamentos parlamentarios de Aragón (artículo 221.1.a), Baleares (artículo 186.1.a) y Canarias (artículo 154.2) establecen que sólo podrán ser designados aquellos diputados “*que hubieran votado a favor del acuerdo final de Pleno*”. Y el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia señala (artículo 150) que “*sólo podrán presentar candidatos los Grupos Parlamentarios cuyos Portavoces se hubieran expresado a favor del ejercicio de dicha iniciativa*”, presumiendo así en todo caso que el sentido del voto de los diputados pertenecientes a un mismo grupo parlamentario coincide con el expresado por el respectivo portavoz, pero sin resolver el supuesto en que ello no ocurra. La lógica de estas condiciones de elegibilidad no es otra que evitar el contrasentido de encomendar la defensa de una proposición de ley de iniciativa autonómica en el Congreso de los Diputados a parlamentarios autonómicos que no comulgan con la idoneidad de tal iniciativa. Es indudable que en aquellos casos en que no se establecen expresamente condiciones de elegibilidad, puede ser designado cualquier diputado de la Asamblea, aún cuando se hubiera manifestado

o votado en contra de la iniciativa autonómica. Ahora bien, en tal supuesto, incluso los diputados disidentes, si son designados, deberán defender ante el Pleno del Congreso la iniciativa autonómica, ya que, por un lado, así se desprende de los propios términos del artículo 87. 2 CE y de los Estatutos de Autonomía y, por otra parte, aquellos diputados no representan el pluralismo político interno de la Asamblea a la que pertenecen, sino la unitaria voluntad jurídica externa de esa Cámara de ejercer la iniciativa ante las Cortes Generales. Lo que sí pudiera suceder es que si esa aceptación de la iniciativa tiene matices distintos en los diferentes grupos parlamentarios que la apoyen, sus designados ante el Congreso puedan expresar, o acaben expresando inevitablemente, tales modulaciones de matiz.

Por lo que hace al modo de proceder, sólo regulan expresamente el trámite de presentación de candidatos a efectos de la designación tres Reglamentos parlamentarios regionales: (i) el aragonés, cuyo artículo 221.1.b) señala que “...*la propuesta de designación corresponderá efectuarla a la Mesa de las Cortes de Aragón, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y será sometida a la aprobación del Pleno de la Cámara en la sesión en la que se apruebe la iniciativa legislativa o, si ello no fuera posible, en la siguiente*”; (ii) el cántabro, cuyo artículo 194.c) establece que “...*la presentación de candidatos para este supuesto corresponderá a los diversos Grupos Parlamentarios del Parlamento*”; (iii) y el de La Rioja, pues su artículo 156.2 dice que “...*los respectivos Portavoces comunicarán a la Mesa el nombre del Diputado propuesto por su Grupo Parlamentario*”.

En cuanto al procedimiento de voto, todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos prevén una votación secreta por papeletas, aunque en dos casos dicho procedimiento tendrá carácter subsidiario<sup>324</sup>. En todos los casos se acoge para regir tal votación el sistema electoral mayoritario con voto restringido,

---

<sup>324</sup> En Murcia, eso sí, la votación será secreta o por papeletas “*salvo que la Junta de Portavoces así lo acuerde, y en cuantas ocasiones un tercio de los Diputados miembros del órgano correspondiente lo soliciten*” (artículo 150 en relación con el 108.d) del Reglamento murciano).



modalidad que en cierto modo viene a confirmar de forma expresa el Reglamento de Canarias en su artículo 154. 2, b, al decir que la elección se realizará por el Pleno en la forma que establezca la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces, *“...según una fórmula de sufragio restringido en función del número de nombramientos a hacer y de la composición de la Cámara”*. Cada diputado escribirá, según ello, un nombre en la papeleta correspondiente -salvo en el caso cántabro, en el que (artículo 194.b) RPCant.) cada diputado escribirá un máximo de dos nombres-, y resultarán designados aquellos diputados que obtengan mayor número de votos. Se acoge de este modo la técnica del “voto restringido” (cada votante tiene menos votos que puestos a cubrir) cuya finalidad es evitar que una sola formación cope todos los puestos, fórmula de sobra conocida entre nosotros porque es la propia del sistema electoral para la elección del Senado (el denominado “sistema mayoritario de lista abierta y voto restringido”). Si se producen empates en la votación, éstos se resolverán, por lo general, mediante sucesivas votaciones entre los igualados y, en algunos casos, como en Asturias, Andalucía, Cantabria, Madrid y País Vasco, disponiendo en última instancia la designación del candidato propuesto por la formación política más votada en las elecciones autonómicas (artículo 164 en relación con el 48 RJGPA; artículo 172.3 en relación con el 34.1 RPA; artículo 194 d) en relación con el 31 RPCant.; artículo 176.3 RAM y artículo 231.1 RPV). En otros casos, ante la ausencia de normas específicas sobre la cuestión, deberán aplicarse las reglas generales en materia de empates.

En fin, sólo los Reglamentos parlamentarios de Baleares, Aragón, Cantabria y País Vasco establecen como mecanismo de control de la delegación la obligación de informar en relación con su actuación en el Congreso de los Diputados. Así, en Baleares (artículo 186.3 RPIB) los diputados designados comparecerán ante la Mesa del Parlamento cuantas veces ésta lo requiera, a fin de informar de su actuación en el Congreso de los Diputados y, si la proposición de ley fuese aprobada por las Cortes Generales, vendrán obligados a dos comparecencias sucesivas para informar de su gestión: en primer lugar, ante la Mesa y la Junta de Portavoces y, en segundo lugar, ante la Cámara en la primera sesión que ésta celebre (artículo 186.4 RPIB); en Aragón (artículo 221.3 RCA) y en Cantabria



(artículo 194.e) RPCant.), una vez finalizado el trámite de toma en consideración por el Congreso, los diputados designados deberán informar al Pleno de la Cámara acerca de su gestión en la primera sesión que tenga lugar; y en el País Vasco (artículo 231.2 RPV), los parlamentarios delegados deberán dar cuenta de su gestión mediante informe remitido a la Mesa del Parlamento, que será trasladado, para su conocimiento, a los grupos parlamentarios.

## **VII. El procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.**

A pesar de que el tenor literal del artículo 87.2 CE atribuye la potestad de iniciativa legislativa exclusivamente a la Asambleas de las Comunidades Autónomas, los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, aprobados por las Leyes Orgánicas 1/95 y 2/95, de 13 de marzo respectivamente, establecen en su artículo 13 que sus Asambleas podrán *“solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa”*, reconocimiento que reiteran los Reglamentos de aquéllas<sup>325</sup>. Centrándonos en la facultad de impulso de la iniciativa legislativa del Congreso de los Diputados, al carecer las Asambleas de Ceuta y Melilla de potestad legislativa y no poder, por tanto, sus Reglamentos remitir el ejercicio de esta facultad a un procedimiento legislativo ordinario de aprobación de proposiciones de ley inexistente –solución que, como sabemos, adoptan los Reglamentos parlamentarios autonómicos-, aquéllos incluyen sendos procedimientos específicos para su ejercicio, lo que nos obliga a verlos aquí con un cierto detalle.

---

<sup>325</sup> En efecto, el artículo 73.1 RACC señala que *“...la Asamblea de Ceuta podrá... remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando, ante dicha Cámara, un máximo de tres miembros de la Asamblea de encargados de su defensa”*; y el artículo 72.1 RACM dispone que *“de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto de autonomía, la Asamblea de podrá...remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley”*.

## 7.1. El procedimiento a seguir en la Asamblea de Ceuta.

En la Ciudad Autónoma de Ceuta el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados viene regulado en el artículo 75 del Reglamento de la Asamblea bajo el epígrafe *“Iniciativa ante la Mesa del Congreso de los Diputados”*<sup>326</sup>. Según lo dispuesto en este artículo, el órgano competente para aprobar la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley, como en las Comunidades Autónomas, es el Pleno de la Asamblea, en una sesión extraordinaria reunida a los solos efectos de tratar este asunto y convocada por el Presidente de la Ciudad a instancia suya, del Consejo de Gobierno o de al menos dos Grupos Políticos que representen la mayoría absoluta de la Cámara (artículo 75.2 RACC). Son tres, pues, los sujetos legitimados para impulsar el inicio del procedimiento: el Presidente de la Ciudad, el Consejo de Gobierno o un mínimo de dos Grupos Políticos que sumen la mayoría absoluta. Dicha previsión –pese que el artículo 75 haya calificado a dicha sesión de “extraordinaria”- se aleja del régimen general establecido tanto en el Estatuto de Autonomía (artículo 10.2) como en el Reglamento de la Asamblea (artículo 44.3) para la convocatoria de sesiones

---

<sup>326</sup> Artículo 75 RACC:

*“1. El acuerdo del Pleno por el que se remita a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley requerirá mayoría cualificada de dos tercios del número legal de miembros de la Asamblea de, y se adoptará en una sesión extraordinaria reunida exclusivamente para tratar este asunto del orden del día.*

*2. La convocatoria de la sesión extraordinaria en la que se proponga esta forma de iniciativa legislativa corresponderá al Presidente de la Ciudad a instancia propia, del Consejo de Gobierno o de al menos dos grupos políticos que representen la mayoría absoluta del número de Diputados del Pleno de la Asamblea de, y deberá incluir como requisitos mínimos los contenidos que se explicitan en el apartado siguiente.*

*3. El acuerdo de la Asamblea de que apruebe la proposición de Ley y su remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados deberá contener las razones de oportunidad y legalidad que lo sustenten, la delegación ante dicha Cámara de un máximo de tres Diputados con el encargo de la defensa de la proposición y, como anexo, el texto articulado de la misma.*

*4. La certificación del acuerdo íntegro y del anexo del texto articulado de la propuesta se remitirán a la Mesa del Congreso de los Diputados por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de”.*

extraordinarias, según el cual las mismas han de ser convocadas por el Presidente de la Cámara a instancia propia o de una cuarta parte de los diputados<sup>327</sup>, pero no del Gobierno o Consejo de Gobierno como, sin embargo, es habitual en la convocatoria de sesiones extraordinarias en casi todos los Parlamentos del Occidente democrático<sup>328</sup>, y no requiriendo tampoco, como aquí sí sucede, que cuando la iniciativa parta de los miembros de la propia Cámara la tengan que avalar dos grupos parlamentarios que sumen, al menos, la mitad más uno de sus componentes.

Viniendo a valorar tales modificaciones de la regla general en materia de convocatoria de sesiones extraordinarias, parece claro que las mismas ilustran la importancia que el propio Reglamento concede al ejercicio de la iniciativa legislativa en el ámbito estatal. Ello explica, por una parte, que se atribuya excepcionalmente a otro órgano de la Ciudad distinto de la Asamblea -el Consejo de Gobierno- la capacidad para promover el citado procedimiento, restableciendo así, para tal iniciativa, esa que decíamos que era la regla general para la convocatoria de sesiones extraordinarias en todo el mundo democrático. Y, por otra parte, que se restrinja la propia capacidad de los diputados para ello, pues ya no bastará la

---

<sup>327</sup> Artículo 10.2 EA Ceuta: *“Asimismo, se celebrarán sesiones extraordinarias cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros de la Asamblea de. En este último caso, la sesión extraordinaria se celebrará en el plazo máximo de dos meses a partir de la solicitud”*.

Artículo 44.3 RACC: *“Son sesiones extraordinarias aquellas que convoque el Presidente con tal carácter, a iniciativa propia o lo solicite una cuarta parte de los miembros de la Asamblea de”*.

<sup>328</sup> Vid., por ejemplo, por lo que hace a nuestras Cortes Generales, lo dispuesto en el artículo 61.2 y 3 RC: *“2. Fuera de dichos períodos (los dos períodos ordinarios de sesiones), la Cámara sólo podrá celebrar sesiones extraordinarias a petición del Gobierno, de la Diputación Permanente o de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. En la petición deberá figurar el orden del día que se propone para la sesión extraordinaria solicitada. 3. La Presidencia convocará la sesión extraordinaria si se le pide, de conformidad con la Constitución, por quien establece el párrafo anterior y de acuerdo con el orden del día que le haya sido propuesto. En todo caso, la Cámara permanecerá reunida hasta el momento en que se haya agotado el orden del día para el que fue convocada”*.

solicitud de una cuarta parte de los mismos para convocar la sesión extraordinaria, sino que será necesaria la de al menos dos Grupos políticos en los términos exigentes que dejamos indicados.

Aunque el artículo 75 del Reglamento no especifica si los sujetos legitimados para promover el procedimiento han de presentar en este momento el texto articulado de la proposición de ley, el apartado tercero de dicho artículo parece darlo por supuesto cuando establece que *“el acuerdo de la Asamblea que apruebe la proposición de Ley y su remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados deberá contener..., como anexo, el texto articulado de la misma”*. Y así deberá ser, porque cualquier otra posibilidad (designación de una Comisión parlamentaria para que lo elabore, etc.) sería realmente extraña y aun contraria a la lógica propia de esta figura. Tampoco especifica el Reglamento<sup>329</sup> si la proposición de ley ha de ir acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ella, como sí sucede en las Comunidades Autónomas, si bien entendemos necesaria dicha presentación principalmente por analogía con el régimen general seguido tanto en las Cortes Generales como en las Asambleas de las Comunidades Autónomas para la presentación de proposiciones de ley<sup>330</sup>.

---

<sup>329</sup> En lo que respecta a la presentación por los Grupos políticos, será de aplicación el artículo 52.3 RACC, que, al regular el contenido del orden del día, establece que *“las propuestas de los Grupos Políticos a las que se hace referencia en la letra c del apartado 1 de este precepto – es decir, las propuestas de los Grupos Políticos que incluyan la adopción de acuerdos, como ocurre en la propuesta que nos ocupa- deberán contener, separadamente, una parte expositiva y la propuesta de acuerdo”*.

<sup>330</sup> Conviene recordar que las proposiciones de ley remitidas a la Mesa del Congreso de los Diputados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas no están sometidas a reglas específicas, tanto de exigencias formales como de procedimiento, distintas de las que rigen el resto de proposiciones de ley a tramitar por la Asamblea de autonomía correspondiente, y que tales reglas se ajustan, a grandes rasgos, al esquema de tramitación previsto en el Reglamento del Congreso de los Diputados para dicho fin. En efecto, los Reglamentos parlamentarios autonómicos disponen, al igual que el artículo 124 RC, que los sujetos legitimados para iniciar el procedimiento –con carácter general, un diputado y un grupo parlamentario- deben dirigir las proposiciones de ley a la Mesa de la Asamblea de

En relación a la mayoría requerida para la aprobación de la proposición, señala el artículo 75.1 RACC –según vimos- que el acuerdo del Pleno por el que se remita a la Mesa del Congreso una proposición de ley requerirá mayoría cualificada de dos tercios del número legal de miembros de la Asamblea, es decir, una mayoría aún más reforzada que la exigida, como sabemos, por la mayor parte de los Reglamentos parlamentarios regionales para la aprobación de las proposiciones de iniciativa autonómica, la mayoría absoluta. A este respecto, si ya en su momento dijimos que la exigencia de mayoría absoluta supone una vulneración flagrante de la doctrina del Tribunal Constitucional fijada en la STC 179/1989, según la cual la decisión de exigir mayorías reforzadas –excepción de la regla general de la mayoría simple inmanente al principio democrático- sólo es legítima desde el punto de vista constitucional cuando la misma viene establecida en el Estatuto de Autonomía correspondiente por una razón suficiente, con mayor razón lo es en el caso que nos ocupa, porque no imaginamos una causa que la justifique y, sobre todo, porque no viene recogida en el Estatuto ceutí, que acoge la regla de la mayoría simple para la adopción de acuerdos por el Pleno en sus artículos 11.1 y 9.1 -los cuales además sólo prevén la exigencia excepcional de la mayoría absoluta para la aprobación del propio Reglamento-. Es verdad que el propio Reglamento de la Asamblea, tras establecer la regla general de la mayoría simple en su artículo 60.1, la excepciona al decir que *“los acuerdos para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes del Órgano correspondiente, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan el Estatuto de Autonomía, las leyes o el presente Reglamento”*, pero es obvio que semejante cláusula en absoluto puede subsanar los defectos de legitimidad que dejamos apuntados<sup>331</sup>.

---

acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

<sup>331</sup> La Mesa de la Asamblea de acordará la remisión de la certificación del acuerdo íntegro y del anexo del texto articulado de la propuesta a la Mesa del Congreso de los Diputados (artículo 75.4 RACC), competencia que el Reglamento ya reconoce en el artículo 27.1.p), que establece que *“...corresponden a la Mesa las siguientes funciones: Acordar la remisión a la Mesa del Congreso de los Diputados de las iniciativas legislativas”*.

Por lo que hace, en fin, a la práctica de esta figura, la misma se ha concretado en la elaboración y remisión al Congreso de los Diputados de las proposiciones que consignamos en nota<sup>332</sup>.

## 7.2. La tramitación en la Asamblea de Melilla.

En la Ciudad Autónoma de Melilla, el procedimiento para el ejercicio de la potestad de impulso de la iniciativa legislativa del Congreso de los Diputados se regula en el artículo 72 del Reglamento de la Asamblea<sup>333</sup>. Según el mismo, la

---

<sup>332</sup> La proposición de ley de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla, que fue trasladada de la VIII Legislatura a la IX y en ésta se retiró; y la proposición de ley de modificación del apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que fue tomada en consideración en sesión del Pleno de 7 de junio de 2011, si bien su tramitación caducó en la IX Legislatura y ha sido trasladada a la actual.

<sup>333</sup> Artículo 72 RACAM:

*“1. De conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto de autonomía, la Asamblea de podrá solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un Proyecto de Ley o remitir a la Mesa del Congreso una Proposición de Ley.*

*2. Tanto el acuerdo de la Asamblea de por el que se solicite al Gobierno de la Nación la adopción de un Proyecto de Ley como la remisión a la Mesa del Congreso de una Proposición de Ley se iniciarán a propuesta del Consejo de Gobierno o de un Grupo Político y se acompañarán de un texto articulado así como los Antecedentes y una Exposición de Motivos, siendo remitida a la Mesa de la Asamblea de.*

*3. La Mesa, tras comprobar que la iniciativa legislativa cumple los requisitos establecidos en el apartado anterior, la admitirá a trámite, enviándola, en el plazo máximo de quince días, a la Comisión correspondiente para su dictamen. En el caso contrario, en el mismo plazo, la devolverá al órgano que la formuló para que subsane los defectos formales advertidos en el plazo de diez días. De no hacerlo, se entenderá decaída la iniciativa.*

*4. La aprobación por el Pleno de la Asamblea de requerirá, para ambos casos, de la mayoría absoluta de sus miembros y se llevará a cabo en una sesión extraordinaria que contendrá el asunto como único punto del Orden del Día. El texto aprobado deberá ir acompañado de una Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios, incluyéndose las razones de legalidad y oportunidad que justifiquen el ejercicio de la iniciativa legislativa.*

*5. En el caso de que la iniciativa se ejerza mediante la remisión de una Proposición de Ley, la*

capacidad para iniciar dicho procedimiento corresponde al Presidente del Gobierno o a un Grupo Político, de modo que el Presidente de la Ciudad -a diferencia del caso ceutí- carece aquí de dicha capacidad de iniciativa que, además, se atribuye a un solo Grupo Político con independencia de su peso en la Cámara (y no a dos Grupos que representen, al menos, la mayoría absoluta, como ocurre en Ceuta). Especifica el Reglamento, eso sí, -según acabamos de ver- que dichos sujetos deberán presentar un texto articulado acompañado de los antecedentes y de una exposición de motivos a la Mesa de la Asamblea. Ésta, tras comprobar que la iniciativa legislativa cumple los requisitos exigidos, la admitirá a trámite, enviándola, dentro de los quince días siguientes, a la Comisión que corresponda. De no hacerlo así, la devolverá al órgano que la formuló, y si éste no subsana sus defectos, la iniciativa decaerá.

El órgano competente para aprobar la remisión a la Mesa del Congreso de una proposición de ley es también el Pleno de la Cámara, que a tal efecto deberá ser convocado en una sesión extraordinaria que contendrá el asunto como único punto del orden del día. Por lo que respecta a la convocatoria de la sesión extraordinaria, no conteniendo regla a tal fin el artículo 72, habrá que estar a lo que el Reglamento dice, en general, sobre la convocatoria de sesiones extraordinarias en su artículo 43.5, según el cual *“las sesiones extraordinarias serán convocadas por el Presidente, consultada la Mesa, por propia iniciativa o a petición de la quinta parte del número legal de Diputados de la Asamblea, o de los Grupos de la Cámara*

---

*Asamblea de, a propuesta de la Mesa, designará un máximo de tres miembros, y sus suplentes, encargados de su defensa ante el Congreso de los Diputados.*

6. *Por parte del Secretario General se certificará el acuerdo de la Asamblea de, adjuntando, como anexo a la certificación, el texto aprobado con el contenido previsto en el apartado 3 de este artículo, remitiéndose al Gobierno de la Nación para el caso de solicitar la adopción de un Proyecto de Ley, o a la Mesa del Congreso en el supuesto de una Proposición de Ley, acompañando, en este caso, además, el nombre o nombres del delegado o delegados, y sus suplentes, para la defensa ante dicha Cámara.*

7. *El acuerdo de la Asamblea de que se refiere en el apartado anterior se publicará en el Boletín Oficial de la Ciudad”.*



*que reúnan esa misma quinta parte de los miembros. En estos dos últimos casos, la sesión extraordinaria se celebrará en el plazo máximo de un mes a partir de la solicitud”.*

A diferencia del reglamento ceutí –que exige, según acabamos de ver, mayoría de dos tercios- el de Melilla reclama mayoría absoluta del Pleno para aprobar la propuesta, coincidiendo así, en este aspecto, con la casi totalidad los reglamentos parlamentarios autonómicos. De nuevo aparece aquí -como en el caso ceutí- una censurable excepción de la regla general de la mayoría simple prevista en el artículo 11.1 del Estatuto de Autonomía de Melilla, que establece que *“los acuerdos se adoptarán por mayoría simple de los presentes si el Estatuto, las leyes o el Reglamento de la Asamblea no exigen mayorías cualificadas”*, y que reitera el artículo 61.1 del Reglamento, sin que sea preciso insistir más aquí sobre tal cuestión.

El texto aprobado deberá ir acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios, incluyéndose, además, las razones de legalidad y oportunidad que justifiquen el ejercicio de la iniciativa legislativa<sup>334</sup>. En fin, al igual que hicimos en el caso de Ceuta, procede consignar aquí que la ciudad de Melilla tan sólo ha hecho uso de esta facultad en una ocasión<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> El certificado del acuerdo será expedido por el Secretario General, que adjuntará como anexo el texto aprobado y lo remitirá a la Mesa del Congreso acompañando, además, el nombre o nombres del delegado o delegados y sus suplentes para la defensa ante dicha Cámara, y el acuerdo se publicará en el Boletín Oficial de la Ciudad.

<sup>335</sup> La proposición de ley para la modificación de la Disposición Adicional Trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, fue presentada en la VIII Legislatura y trasladada a la IX Legislatura, siendo rechazada su toma en consideración en sesión del Pleno del Congreso de 11 de mayo de 2008.



## **CAPÍTULO OCTAVO**

### **LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (II). SU FASE ESTATAL: LA TRAMITACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY DE INICIATIVA AUTONÓMICA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

#### **I. La censurable exclusión del Senado en el inicio del procedimiento.**

Las proposiciones de ley de iniciativa autonómica han de remitirse necesariamente, por expresa determinación constitucional, a la Mesa del Congreso de los Diputados, no a la Mesa del Senado. Creemos que el apartado segundo del artículo 87 CE peca en este punto de cierta incongruencia, siendo así que el Senado, según el apartado primero de este mismo artículo, ostenta también la titularidad, junto al Gobierno y al Congreso, de la potestad de iniciativa legislativa. La exclusión del Senado como sujeto destinatario de la iniciativa legislativa regional viene a afirmar, nuevamente, la neta preeminencia funcional del Congreso de los Diputados sobre el Senado

propia del esquema de bicameralismo imperfecto que nuestro ordenamiento jurídico instituye<sup>336</sup>, y desvirtúa, una vez más, la condición del Senado como “Cámara de representación territorial” proclamada en el artículo 69.1 CE, y es que, al ser el Senado la Cámara donde las Comunidades Autónomas están representadas directamente -a través de los senadores por ellas designados (artículo 69.5 CE)- lo propio sería que las proposiciones de ley de iniciativa autonómica pudieran presentarse ante dicha Cámara.

En este sentido se pronuncia Ripollés Serrano cuando afirma que “... de nuevo resalta aquí la carencia territorial del Senado pues, admitida por el artículo 89.2º de la Constitución que las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado se remitan al Congreso para su trámite en éste como tal proposición, lo que, según el artículo 125 del Reglamento del Congreso, excluye nueva y redundante toma en consideración, lo propio de una Cámara de representación territorial sería que las proposiciones de Ley comunitaria fueran remitidas al Senado, y no al Congreso, como sucede según lo dispuesto en la Constitución”<sup>337</sup>.

Por otra parte, como el Senado es lógicamente más sensible a los

---

<sup>336</sup> Como es sabido, nuestra Constitución tiene una imprecisa y dubitativa concepción del Senado, al que asigna una posición secundaria no ya en el procedimiento legislativo, sino en el conjunto de la estructura parlamentaria. Así, nuestra Cámara Alta, por imperativo del artículo 90 CE, no deberá en definitiva más que deliberar sobre el proyecto o proposición que remite el Congreso de los Diputados, pudiendo darse el caso de que esos textos sean aprobados sólo por el Congreso y con la oposición expresa del Senado, manifestada en el veto o en enmiendas discrepantes aprobadas en esta Cámara.

<sup>337</sup> BASSOLS COMA, M.: “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, p. 200. *Vid.*, también, MERINO MERCHAN, J.F.: “La potestad... *op. cit.*”, pp. 2249-2250; NAVARRO RUIZ, J.C.: “La iniciativa... *op. cit.*”, p. 107; y CANO BUESO, J.: “El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, en J. Cano Bueso (coord.), *Comunidades autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía, 1990, p. 75.

problemas autonómicos las proposiciones de ley de iniciativa autonómica tendrían más posibilidades de superar el trámite de la toma en consideración en esta Cámara, en cuyo caso no sería necesario reiterar tal trámite en el Congreso en virtud del artículo 125 RC. Y aunque ello no garantiza de por sí el éxito de la iniciativa autonómica presentada en la Cámara Alta, pues siempre cabría la presentación de enmiendas a la totalidad o el rechazo sin más del conjunto de la proposición por el Pleno o, en su caso, por la Comisión titular de competencia legislativa plena en el Congreso, estos riesgos no están excluidos en relación con las proposiciones de ley del Senado y, pese a ello, no han llevado a sostener la inutilidad de la iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida en su favor en el artículo 87.1 CE.

A nuestro juicio, procedería permitir, al menos<sup>338</sup>, la presentación indistinta de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica ante cualquiera de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales, de forma que la Asamblea proponente pudiera optar por la que, en las concretas circunstancias de cada caso, ofreciera mejores perspectivas para su admisión y trámite y, sobre todo, para su toma en consideración. Pero tal medida sólo será efectiva si se enmarca en una futura reforma que afecte a la configuración constitucional del Senado y convierta su composición en verdaderamente territorial. Lógicamente, si esa hipotética reforma modificara también la posición del Senado dentro de la lógica del propio procedimiento legislativo, las proposiciones de ley de iniciativa autonómica tendrían más posibilidades de convertirse en leyes estatales. Precisamente con este fin se creó a principios de la Legislatura que ahora concluye<sup>339</sup> la Ponencia de

---

<sup>338</sup> Siguiendo, así, el modelo italiano. En efecto, en Italia la iniciativa legislativa de los Consejos regionales puede ser ejercida ante cualquiera de las Cámaras. En los casos de las Regiones de Trentino-Alto Adige y Friulia-Venezi Giulia, sus iniciativas legislativas se han de remitir al Gobierno central, que tiene el deber de presentarlas ante el Parlamento, aunque puede determinar libremente la Cámara a la que las traslada.

<sup>339</sup> Acuerdo del Pleno del Senado de 22 de febrero de 2012 (Diario de Sesiones del Senado, núm. 6, de 22 de febrero de 2012, p. 230).

estudio para reforzar las funciones del Senado<sup>340</sup> (adscrita a la Comisión de Reglamento del Senado), la cual, en su reunión de 13 de abril de 2015, elaboró un “Borrador de conclusiones provisionales” que propone, entre otras muchas medidas<sup>341</sup>, atribuir a la competencia de Senado la toma en consideración de las iniciativas legislativas de los Parlamentos autonómicos<sup>342</sup>. Sería deseable que en la próxima Legislatura (la undécima) se los trabajos iniciados por la Ponencia tuvieran continuidad<sup>343</sup>.

---

<sup>340</sup> En el siguiente enlace puede encontrarse información sobre la Ponencia:

<http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/sesionescomision/detallecomision/es/ponenciasdeestudio/index.html?id=S012004&id2=S020001&legis=10>

<sup>341</sup> El *Borrador de conclusiones provisionales de la Ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado*, fechado el 14 de abril de 2015, divide las medidas propuestas en 12 apartados (figurando en negro aquellos aspectos sobre los que ya hay acuerdo provisional en el seno de la Ponencia, y, en rojo, las cuestiones sobre las que aún se sigue discutiendo en la Ponencia): 1. Cámara Parlamentaria. 2. Primera lectura obligatoria de proyectos y proposiciones de ley. 3. Primera lectura facultativa de otros proyectos de ley. 4. Toma en consideración de proposiciones de ley. 5. Enmiendas del Senado. 6. Plazos de tramitación. 7. Procedimiento legislativo. 8. Resolución de las discrepancias con el Congreso de los Diputados. 9. Debate previo de proyectos y proposiciones de ley. 10. Función de control. 11. Comparecencias. 12. Acuerdos entre Comunidades Autónomas. Dicho Borrador (apartado 1), tras señalar que “...se mantiene el modelo del Senado como Cámara Parlamentaria dentro del sistema bicameral establecido en la Constitución de 1978, es decir, en el marco de un bicameralismo imperfecto o no paritario”, deja clara desde un principio la intención de la Ponencia de “...mejorar la posición de la Cámara aumentando su participación en el ejercicio de las funciones parlamentarias teniendo en cuenta la dimensión territorial que se deriva de la definición contenida en el artículo 69 C.E. Para ello, y de acuerdo con las presentes conclusiones, será necesario realizar una reforma de diversos preceptos constitucionales así como llevar a cabo modificaciones sustantivas en las normas que regulan el procedimiento legislativo y, en su caso, de control, tanto en el Reglamento del Senado como en el Reglamento del Congreso de los Diputados”.

<sup>342</sup> Conclusión número 4, letra b): “En relación con la toma en consideración de proposiciones de ley:...Corresponderá al Senado la toma en consideración de las iniciativas legislativas de los Parlamentos autonómicos”.

<sup>343</sup> Para un mayor éxito en el Congreso de las proposiciones de ley de iniciativa

## II. Condiciones y consecuencias de la admisión a trámite de la iniciativa autonómica.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 RC, las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas serán examinadas por la Mesa del Congreso “a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos”. Se atribuye, así, a la Mesa del Congreso una función de control formal o verificación del cumplimiento de los requisitos formales de la iniciativa autonómica<sup>344</sup>, frente al control material o de fondo de la proposición que, una vez ha sido admitida a trámite, se residencia en el Pleno a través de la toma en consideración.

Esto así, no parece razonable que la Mesa pueda, al recibir una proposición de ley de iniciativa autonómica, sino comprobar que se propone la activación del procedimiento adecuado –el legislativo- y que quienes lo hacen están legitimados para ello<sup>345</sup>. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado en la STC 124/1995, de 18 de junio (recaída en un recurso de

---

autonómica tomadas en consideración por el Senado podrían barajarse también otras soluciones, como que el Congreso no pudiera rechazarlas sino en doble votación -separada por un “plazo de reflexión”- o con una mayoría reforzada (como ya ocurre con el veto del Senado), o que se creara una Comisión Mixta “Senado-Congreso-Asamblea de proponente” que negociara los desacuerdos.

<sup>344</sup> Función que, a su vez, constituye una manifestación singular de la competencia genérica que el artículo 31.1.4º y 5º RC reconoce a ese órgano rector de la Cámara en relación con la calificación y admisión a trámite de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria. Sobre la distinción entre la calificación y la admisión a trámite, y sobre la delimitación del ámbito de competencia de calificación y admisión a trámite *vid.*, ARCE JANARIZ, A.: “Calificación y... *op. cit.*, pp. 22-30.

<sup>345</sup> MERINO MERCHÁN, J.L. apunta que la Mesa del Congreso tiene subestimado este examen previo de admisibilidad, descargando en la fase de toma en consideración el juicio total sobre la admisibilidad y viabilidad procedimental la proposición de ley, con lo que el examen previo aparece como muy difuminado (“Artículo 89”, en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española*, vol. VIII, Madrid, Edersa, 1985. p. 294.

amparo contra resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Regional de Murcia que declaraban la inadmisión a trámite de una proposición de ley) que "...la Mesa tiene limitadas sus facultades de calificación y admisión de las proposiciones de ley al examen de los requisitos formales reglamentariamente exigidos; de no ser así, la Mesa estaría impidiendo la realización del debate público en que consiste el procedimiento legislativo con la participación de todas las fuerzas representativas presentes en la Cámara, extralimitándose además en sus atribuciones ya que, en definitiva, la decisión sobre el fondo de la iniciativa es competencia del Pleno y nunca de la Mesa"<sup>346</sup>. En consecuencia, en ningún caso podrá verificar la Mesa la compatibilidad del contenido del texto de la propuesta autonómica con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, es decir, no podrá entrar a valorar cuestiones de inconstitucionalidad material.

La admisión a trámite tendrá como parámetros normativos de referencia la Constitución, los Estatutos de Autonomía y, para algún autor, los reglamentos parlamentarios regionales, si bien la doctrina mayoritaria limita la relevancia de los mismos al propio ámbito parlamentario autonómico en aplicación de la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual la posible violación de la norma reglamentaria de la Asamblea de una Comunidad compete apreciarla *ad intra* a esta misma Asamblea, no a la Mesa del Congreso, y tales defectos, una vez salido el documento de la Asamblea autonómica que la adoptó, dejan de tener relevancia para quien los recibe<sup>347</sup>.

Nosotros creemos que, en esta cuestión, es preferible adoptar una posición intermedia que tenga en cuenta como parámetro normativo un Reglamento parlamentario autonómico por conexión con el Estatuto de Autonomía, es decir, no cuando aquél cree *ex novo* un requisito

---

<sup>346</sup> STC 124/1995, de 18 de junio, recaída en un recurso de amparo contra resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Regional de Murcia que declaraban la inadmisión a trámite de una proposición de ley.

<sup>347</sup> *Vid.*, por todos, LAVILLA RUBIRA, J.J.: "Las proposiciones... *op. cit.*, p. 53.

procedimental, pero sí cuando desarrolle el requisito ya apuntado por el Estatuto.

Lo primero que habrá de verificar la Mesa del Congreso es que la proposición de ley iniciativa autonómica ha sido remitida por un sujeto legitimado para ello, condición ésta que, como sabemos, corresponde a las Asambleas de las Comunidades Autónomas por expresa determinación constitucional, y a las Asambleas de Ceuta y Melilla por determinación de sus correspondientes Estatutos. En la práctica, esta exigencia implica el condicionamiento de la admisión a trámite a la circunstancia de que el oficio de remisión esté firmado por el Presidente de la Asamblea proponente o, en su defecto, por uno de sus Vicepresidentes, el cual certifica en dicho escrito la adopción de tal acuerdo por la Asamblea autonómica correspondiente<sup>348</sup>. En el caso de que tal oficio no esté firmado, procederá la devolución del texto al objeto de que sea remitido de nuevo con la firma de los sujetos mencionados.

En segundo lugar, la Mesa del Congreso habrá de verificar que el texto remitido es una verdadera proposición de ley de iniciativa autonómica, esto es, que se trata de un texto articulado y que se acompaña, como exige el artículo 124 RC en referencia a todas las proposiciones de ley, *“de una exposición de motivos de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas”*<sup>349</sup>. Ahora bien, el alcance de esta previsión debe entenderse matizado por la interpretación que el Tribunal Constitucional realiza de la misma exigencia establecida por el artículo 88 CE en relación con los proyectos de ley en la STC 108/1986, de 29 de julio (FJ 3º), según la cual

---

<sup>348</sup> Además, así lo establecen el Reglamento de las Cortes de Aragón (artículo 220) y el Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (artículo 185.6), en cuya virtud el Presidente de la Cámara trasladará a la Mesa del Congreso de los Diputados el acuerdo adoptado por el Pleno.

<sup>349</sup> En aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con lengua oficial propia, el texto de la proposición de ley de iniciativa autonómica se suele remitir al Congreso de los Diputados, además de en español, en su versión en la otra lengua oficial de la Comunidad Autónoma proponente.

“...la falta de remisión de un antecedente sólo tendrá trascendencia en el caso de que se prive a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, y que, en tal supuesto, el defecto debe haber sido denunciado ante las mismas Cámaras por los Diputados o los Grupos Parlamentarios afectados”.

Esta doctrina es aplicable también a las proposiciones de ley de iniciativa autonómica pese al carácter “infraconstitucional” de la disposición -el reglamento parlamentario- en la que aquel deber se impone respecto de éstas, pues el mismo Tribunal Constitucional declaró en la STC 99/1987, de 11 de junio (FJ 1º) que “...aunque el artículo 28.1 de la LOTC no incluye a los Reglamentos Parlamentarios entre las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, su invulnerabilidad frente a la acción del legislador y su carácter instrumental respecto del valor superior del pluralismo político permiten afirmar que la inobservancia de los preceptos reglamentarios reguladores del procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”.

Como vemos, de la jurisprudencia constitucional señalada resulta que el conocimiento de los antecedentes, siempre, eso sí, que estos sean relevantes, es presupuesto de la correcta formación de la voluntad de los parlamentarios acerca de una iniciativa legislativa –aquí de una iniciativa legislativa autonómica- y, en consecuencia, el desconocimiento de alguno o algunos de sus antecedentes dotados de especial trascendencia podría viciar sustancialmente dicha voluntad, siempre que tal desconocimiento haya sido alegado durante el desarrollo del *iter* legislativo. Así pues, si denunciada por diputados o grupos parlamentarios la omisión de un particular antecedente, la Mesa de la Cámara -órgano competente para tramitar la denuncia en virtud del artículo 31.1.5º RC- no estima pertinente recabarlo de la Asamblea autonómica remitente, por entender que el antecedente solicitado es irrelevante para pronunciarse acerca de la proposición de ley, el Tribunal



Constitucional sí podrá interferir, en garantía de la libertad en el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, en el juicio de la Mesa acerca de la relevancia del antecedente omitido, a efectos de decidir acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tal acuerdo<sup>350</sup>.

Si la Asamblea autonómica remitente no acompaña al texto de la proposición ningún antecedente, la Mesa del Congreso la admitirá a trámite -si concurren los demás requisitos- a efectos de permitir su publicación y su remisión al Gobierno, sin perjuicio de recabar de la Asamblea remitente los antecedentes omitidos. Eso sí, la Mesa no condiciona la ulterior tramitación de la iniciativa a la remisión de los antecedentes solicitados, de forma que cabe la posibilidad de que una proposición de ley de iniciativa autonómica sea sometida al trámite de toma en consideración sin que los antecedentes hayan sido remitidos. Naturalmente, en el caso de que la solicitud de los antecedentes se practique a instancia de un diputado o un grupo parlamentario, supuesto que no se ha dado por el momento en la práctica, lo lógico sería que la Mesa acordara la suspensión de la tramitación hasta la recepción de aquéllos<sup>351</sup>.

---

<sup>350</sup> Y ello sin perjuicio de la posibilidad de entender producida, en su caso, una violación del derecho fundamental de los diputados denunciante *“...a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”* reconocido por el artículo 23.2 CE. No en vano el Tribunal Constitucional ha declarado que este artículo no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. En concreto, y en relación con los diputados, se afirma en la STC 161/1988, de 20 de septiembre (FJ 5º y FJ 7º), que *“...forman parte del derecho garantizado por el Artículo 23.2 CE todos los derechos que se integren en el estatus propio del cargo de diputado, por tratarse de específicos títulos para el desempeño de su cargo representativo cuya actualización dependa sólo, en principio, de su voluntad, por más que su ejercicio se produzca en el seno de la Cámara”*.

<sup>351</sup> En cuanto al contenido de los antecedentes enviados por las Asambleas autonómicas, los mismos suelen referirse a la propia tramitación de la proposición de ley en

Parece razonable aplicar este criterio a los supuestos en que el texto de la propuesta no ha sido acompañado de Exposición de Motivos, pero creemos que debe ser matizado en aquellos casos en los que no haya sido remitida por la Asamblea proponente la certificación acreditativa de la regularidad del procedimiento previsto en el Estatuto para la elaboración y la aprobación de la proposición de ley de iniciativa autonómica. Y es que, aunque sea razonable, con el fin de no dilatar innecesariamente el procedimiento y puesto que se trata de un defecto subsanable, que la Mesa admita a trámite la iniciativa y requiera al mismo tiempo a la Asamblea la remisión de la certificación, ésta debería exigirse con carácter previo a la inclusión de la proposición en el orden del día de una sesión plenaria para su toma en consideración.

Seguidamente, la Mesa habrá de verificar que la proposición de ley de iniciativa autonómica no afecta a aquellas materias cuya iniciativa legislativa se atribuye expresamente a sujetos concretos y distintos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas (por ejemplo, Presupuestos Generales del Estado, conforme al artículo 134.1 CE, o leyes de planificación de la actividad económica general, según el artículo 131.2 CE), ni a materias afectadas por incompetencia de ley y reservadas a instrumentos normativos concretos (por ejemplo, Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado a tenor de lo establecido en el artículo 71.2 CE).

Es cuestión discutida si, puesto que el artículo 127 RC dice que la Mesa verificará el cumplimiento de los “*requisitos legalmente establecidos*” y, en el caso de la iniciativa legislativa autonómica no hay una Ley que los fije, la Mesa puede o no buscar requisitos o condiciones, analógicamente, en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa

---

su seno, con aportación de las publicaciones oficiales correspondientes -Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales- y, excepcionalmente, de las partes de las actas de las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces en las que se recogen las deliberaciones acerca de la iniciativa.

Popular<sup>352</sup>.

Nos parece lógico que, en concreto, la Mesa rechace la admisión a trámite de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica cuando incurran en los dos supuestos previstos en las letras d) y e) del apartado segundo del artículo 5 LOILP para la iniciativa popular<sup>353</sup>, es decir, cuando previamente exista en el Congreso o en el Senado un proyecto o una proposición de ley que verse sobre el mismo objeto que la iniciativa autonómica- siempre que, cuando ésta se presenta, el proyecto o proposición de que se trate se halle en el trámite de enmiendas u otro más avanzado-, pues así se evitan los problemas procedimentales que pudieran suscitarse si la proposición de ley autonómica es tomada en consideración, en relación con su eventual acumulación con las iniciativas preexistentes<sup>354</sup>; y cuando la proposición autonómica tenga un contenido igual o sustancialmente equivalente al de otra proposición de la misma Asamblea ya rechazada durante la Legislatura en curso.

---

<sup>352</sup> Por esa razón en el supuesto de las proposiciones de ley de iniciativa popular la Mesa del Congreso ejerce en el trámite de admisión un control de mayor amplitud que el que, como regla, despliega sobre el resto de proposiciones de ley, ya que la Ley Orgánica 3/1984 ha previsto que la Mesa examine la documentación remitida y compruebe la posible concurrencia de una serie de causas de inadmisión, de entre las que destaca la consistente en que la proposición no verse sobre las materias propias de ley orgánica, las de naturaleza tributaria, las de carácter internacional, las referentes a la prerrogativa de gracia y las mencionadas en los artículos 131 y 134 CE.

<sup>353</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, M.A. propone en este punto acudir al artículo 5 LOILP como criterio orientativo para determinar el ámbito de la función calificadora de la Mesa en relación con las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas autonómicas (en *El procedimiento... op. cit.*, p. 245).

<sup>354</sup> LAVILLA RUBIRA, J. J., sin embargo, rechaza este criterio y afirma que “desde el punto de vista sustantivo, el ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 87.2 CE no debe quedar precluido por la simple circunstancia de que otros sujetos constitucionalmente habilitados hayan actuado su propia potestad de iniciativa en relación con la misma materia” (en “Las proposiciones... op. cit.”, p. 49).

A este respecto, los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja y Madrid contienen la regla de que, si una iniciativa de reforma de tal Estatuto no es aprobada por las Cortes Generales, la misma no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea autonómica hasta que haya transcurrido un año, mientras que los de Valencia y Canarias prohíben que el nuevo debate tenga lugar en la misma Legislatura de la Asamblea correspondiente, datos a partir de los cuales podemos deducir analógicamente idéntica regla para la iniciativa legislativa autonómica simple y no estatutaria<sup>355</sup>.

Mayores dudas suscita la posibilidad de que la Mesa del Congreso no admita a trámite una proposición de ley de iniciativa autonómica por la causa prevista en el artículo 5.2.c) LOILP, es decir, cuando su texto verse sobre materias manifiestamente distintas y carentes de homogeneidad entre sí. Podría considerarse como un requisito inherente al concepto mismo de “proposición de ley” aludido por el artículo 87.2 CE la exigencia de un mínimo de conexión material entre sus diversos preceptos. Sin embargo, de la jurisprudencia constitucional resulta que la mencionada causa de inadmisión no debe aplicarse a proposiciones de ley distintas de las que tienen su origen en la iniciativa legislativa popular. En este sentido, la STC 99/1987, de 11 de julio (FJ 1º), en un supuesto en el que se denunciaba que las enmiendas introducidas por el Senado a un proyecto de ley excedían del ámbito material del texto aprobado inicialmente por el Congreso, con la consiguiente distorsión de la posición relativa de ambas Cámaras en el procedimiento legislativo, rechaza tal motivo de impugnación y afirma que “ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite material alguno a la facultad que los miembros

---

<sup>355</sup> También LAVILLA RUBIRA J.J. se opone a esta tesis, alegando en contra que, al no contener los Estatutos una previsión similar en relación con las proposiciones de ley remitidas al Congreso al amparo del Artículo 87.2 CE que no pretenden la reforma estatutaria, la interpretación *a sensu contrario* conduce ineludiblemente a la exclusión respecto de éstas de la observancia de cualquier “plazo de espera” como condición de su admisibilidad a trámite (en “Las proposiciones... *op. cit.*, p. 50).

de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución, para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno”<sup>356</sup>.

De este modo, si no existe límite material ninguno, con el matiz indicado, al derecho a presentar enmiendas, es posible que el texto finalmente aprobado verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí. Y si el producto resultante del procedimiento legislativo puede ser materialmente heterogéneo sin incurrir en tacha de inconstitucionalidad, no se ve por qué la Mesa habría de impedir el comienzo de tal procedimiento por el hecho de que el texto inicial ya verse sobre materias no homogéneas. Otra cosa es que, en una pura valoración de técnica legislativa, ese modo de proceder resulte censurable<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> La STC 99/87 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

<sup>357</sup> Hay mucho escrito sobre las denominadas “leyes ómnibus” y su censura. *Vid.*, entre otros, SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M.: “Las Leyes de Presupuestos y las leyes de Acompañamiento”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 242, 1996, pp. 881 y ss.; CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, Madrid, 1998; SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “El sistema de fuentes del derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, p. 550 y ss.; MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Leyes de Presupuestos y leyes de acompañamiento: aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 104, 1999, p. 785 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 2000; JIMÉNEZ DÍAZ, A.: “La impugnación de las Leyes Medidas como problema”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 112, 2001, pp. 639-682; JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 217 y ss.; MORENO GONZÁLEZ, S., tanto en *Constitución y leyes de acompañamiento presupuestario*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, pp. 83 y ss., como en “De nuevo sobre el contenido constitucionalmente de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: ¿Una vuelta a los

### III. Vías de control de los acuerdos de admisión a trámite.

Si la Mesa del Congreso rechaza la admisión a trámite de la proposición de ley de iniciativa autonómica por entender que no cumple alguno o algunos de “*los requisitos legalmente establecidos*”, cabe preguntarse qué vías de impugnación contra dicho acuerdo tendrá a su disposición la Asamblea proponente. Dado que el control de dichos acuerdos puede configurarse en sede parlamentaria o extraparlamentaria, consideraremos separadamente las dos posibilidades.

#### 3.1. La imposibilidad de control “intraparlamentario”.

Para articular la fiscalización en vía parlamentaria de los acuerdos de calificación y admisión a trámite, los Reglamentos parlamentarios han creado un medio impugnatorio, al que suele denominarse “solicitud de reconsideración”, a través del cual pueden hacerse valer las discrepancias respecto del criterio mantenido y la solución adoptada por el órgano parlamentario de que se trate. En el caso que nos ocupa, dispone el artículo 31.2 RC que “*si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada*”<sup>358</sup>.

---

orígenes?”, en *Revista de Información Fiscal*, septiembre-octubre 2005, p. 12; y GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: “Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, pp. 525-565.

<sup>358</sup> Al ser la propia Mesa el órgano competente para conocer de la solicitud de reconsideración se ha querido ver en esta vía una suerte de reposición impropia, *vid.*, MARTÍNEZ FELIPE. L.: “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, p. 607). Las funciones a las que se refiere el Artículo 31.2 RC son las previstas en el artículo 31.1.4º: “*Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole*

Resulta evidente que, ante el acuerdo de inadmisión a trámite de una proposición de ley de iniciativa autonómica, la Asamblea proponente no podrá utilizar esta vía parlamentaria interna toda vez que el artículo transcrito ha fijado como criterio legitimador la condición de miembro de la Cámara, sin ampliarlo al de la autoría de la iniciativa como podría parecer lógico cuando dicha iniciativa procede de sujetos ajenos a la Cámara. Cosa distinta sería – no en el terreno de la norma sino en el de la práctica- que un diputado o grupo del Congreso de los Diputados del mismo partido que la mayoría de la Asamblea autonómica, o afín a ella, asumiera tal función. Esta falta de legitimación de las Asambleas, eso sí, no casa con la lógica de un sistema que permite que la defensa de la proposición en el trámite de toma en consideración ante el Pleno del Congreso de la proposición se lleve a cabo por delegados nombrados por el Parlamento regional proponente –ajenos, por tanto, al Congreso-, de modo que lo coherente habría sido que el Reglamento del Congreso permitiera a esos mismos delegados la utilización de la vía prevista en el artículo 31.2 RC.

### **3.2. Las limitadas opciones de control jurisdiccional.**

Cerrado el camino al control interno en vía parlamentaria que representa la solicitud de reconsideración en los términos que acabamos de ver, queda analizar la posibilidad de acudir a un segundo tipo de control -no siempre subsidiario del anterior- al que podemos llamar, por contraste del órgano que lo ejerce, externo o jurisdiccional en la medida en que corresponde efectuarlo a un único órgano ajeno e independiente de la Cámara, el Tribunal Constitucional, que lleva a cabo su fiscalización con métodos jurisdiccionales.

---

*parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos”, y punto 5º: “Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento”. Es de destacar que el Reglamento no establece ningún plazo ni para la presentación de la solicitud de reconsideración ni para que la Mesa la resuelva.*

### 3.2.1. La vía del recurso de amparo.

No nos cabe duda de que contra el acuerdo por el que la Mesa del Congreso que rechaza la admisión a trámite de una proposición de ley de iniciativa autonómica, la Asamblea proponente podrá interponer un recurso de amparo siempre que tal acuerdo adolezca de una irregularidad que, además de suponer una infracción reglamentaria, resulte además lesiva de los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. No en vano la patente cabida de los acuerdos de (calificación y) admisión en la categoría de decisiones y actos a que el artículo 44.2 LOTC, junto a la virtualidad que para las minorías parlamentarias pueda tener esta vía, han convertido el recurso de amparo en la acción más utilizada para interesar del Tribunal Constitucional la revisión de acuerdos adoptados en el trámite admisión y, en general, de cualesquiera acuerdos de los órganos parlamentarios, y ello pese a que, en un principio, no se previó tal virtualidad.

Efectivamente, es conocida la evolución que ha sufrido en este punto la jurisprudencia constitucional acerca del artículo 42 LOTC, que ha pasado de dejar durante algún tiempo extramuros del control por parte del Alto Tribunal acuerdos del tipo de los adoptados en el trámite de admisión, con el fin declarado de asegurar la independencia y autonomía parlamentarias, y con el efecto reflejo de poner al supremo intérprete de la Constitución a resguardo de cuestiones y debates de estricta naturaleza política y difícil solución jurisdiccional<sup>359</sup>, a permitir la revisión jurisdiccional de aquellos actos

---

<sup>359</sup> Daba así entrada el Tribunal Constitucional a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos puramente internos del Parlamento, producidos en las relaciones entre la Cámara y sus miembros, quedaban sustraídos a todo control jurisdiccional, a menos que, aun siendo internos, se concretasen en la redacción de normas objetivas y generales, susceptibles de control constitucional no por la vía del amparo, reservada para actos singulares, sino, por su propia generalidad, por la vía del recurso de inconstitucionalidad, frente al que, en contraste, el recurso de amparo únicamente podría emplearse con éxito para impugnar actos parlamentarios singulares de eficacia externa, producidos en las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones



parlamentarios internos que hubieran podido lesionar algún derecho de los susceptibles de amparo constitucional, y ello tanto si la persona cuyo derecho se vulnera es ajena a la Cámara cuanto si se trata de un parlamentario<sup>360</sup>. Así

---

contractuales o funcionariales. En consecuencia, quedaba sustraída al control jurisdiccional la práctica totalidad de los actos de contenido singular de los órganos parlamentarios, atinentes al “ámbito del funcionamiento de la Cámara” (STC 90/1985, de 22 de julio, F. 2º) o a “la organización de los debates y el procedimiento parlamentario” (ATC 12/1986, de 15 de enero), y entro los que figuran los acuerdos del trámite de calificación y admisión, exentos por entonces del control del Tribunal. *Vid.*, también, AATC 183/1984, de 21 de marzo, y 706/1986, de 17 de septiembre.

<sup>360</sup> Este cambio jurisprudencial tal vez estuvo motivado por el intento de garantizar la protección preferente de los derechos fundamentales, tanto en su dimensión subjetiva de derechos de libertad frente a los poderes públicos cuanto en su dimensión objetiva de componentes estructurales básicos del ordenamiento (*vid.*, ATC 12/1986, de 15 de enero. ATC 292/1987, de 11 de marzo. ATC 659/1987, de 27 de mayo). A través de estos pronunciamientos va revelándose la vulnerabilidad del círculo de los actos parlamentarios internos con el derecho de participación garantizado en el artículo 23 CE como constante y eficaz instrumento de ataque, si bien al propio tiempo, y con el fin de no dejar desprotegida por completo la independencia de las Cámaras y evitar el abuso en la utilización del recurso de amparo, se hace advertencia de que dicho precepto constitucional no ha de servir, por su sola invocación, para residenciar ante el Tribunal Constitucional meras infracciones del Reglamento parlamentario que no causen padecimientos en los derechos fundamentales de quienes los invocan, o simples discrepancias respecto del criterio mantenido, sin menoscabo alguno para los derechos fundamentales de los discrepantes, por los órganos de la Cámara en aplicación del Reglamento parlamentario. La línea abierta por los autos citados encontraría consolidación en la STC 118/1988, de 20 de junio, cuyo fundamento jurídico 2º dice lo siguiente: “...ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional, en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales, por su naturaleza, resultarán excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal.... Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas.... En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades.... Por ello no cabría invocar el carácter interno del acto para impedir su examen en vía de amparo...”. De esta forma, al

pues, el recurso de amparo es el proceso constitucional idóneo para deducir, contra acuerdos adoptados en el trámite de admisión por órganos parlamentarios, pretensiones basadas en la vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, con arreglo a los artículos 53.2 CE y 41.1 LOTC

El derecho fundamental que el acuerdo de inadmisión de una proposición de ley de iniciativa autonómica puede vulnerar no es otro que el derecho “*a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*” reconocido en el apartado segundo del artículo 23 de nuestra Constitución<sup>361</sup>. Este derecho, que es el generalmente invocado en los recursos contra actos de órganos

---

precisar el Tribunal Constitucional que la doctrina de los actos internos sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de los derechos y libertades fundamentales, confirma la prevalencia de los derechos fundamentales y su garantía frente a la inmunidad de los *interna corporis acta*. éstos necesariamente ceden ante aquéllos. Así pues, no había razón para que también los acuerdos adoptados en el trámite de admisión pudiesen, pese a su innegable cualidad de actos internos, ser revisados por el Tribunal Constitucional siempre que, claro está, a ellos pudiese anudarse la infracción de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo constitucional.

Sobre la evolución de esta doctrina constitucional *vid.*, ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y... *op. cit.*, pp. 95-112; GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Algunos aspectos de nueve años de jurisprudencia constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15, 1989, pp. 492-496; y QUINTANA LÓPEZ, T.: “El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989.

<sup>361</sup> Para MOLLINEDO CHOCANO, J.J., la catalogación de la potestad constitucional de iniciativa regional reconocida en el artículo 87.2 CE como expresión singular del derecho fundamental de petición consagrado en los artículos 29 y 77 CE –petición, nos dice este autor, “...si se quiere, cualificada por razón de su objeto (una propuesta legislativa), de su autor (una Asamblea de autonómica) o de su destinatario (el Congreso de los Diputados), pero petición al fin y al cabo”-, avala la posibilidad de que sea en ese derecho fundamental en el que se base la Asamblea de proponente en cada caso para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional contra el acto de inadmisión de la Mesa del Congreso de los Diputados (en “La iniciativa... *op. cit.*, p. 322 y 343-344).

parlamentarios, no sólo garantiza el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Así lo entiende el Tribunal Constitucional cuando declara que “...el artículo 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad” (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4º).

Asimismo, este derecho se encuentra íntimamente conectado con el derecho “*a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*” acogido en el apartado primero del artículo 23 CE, pues, como también afirma el Alto Tribunal, “...puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos...el derecho del artículo 23.2, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio” (STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3º)<sup>362</sup>.

Y si bien la titularidad del *ius in officium* tutelado por el artículo 23.2 CE corresponde al parlamentario <sup>363</sup>, en congruencia con una realidad

---

<sup>362</sup> Vid., SSTC STC 161/1988, de 20 de septiembre (FJ 6º); 38/1999, de 22 de marzo (FJ 2º); 107/2001, de 23 de abril (FJ 3º, a); 203/2001, de 15 de octubre (FJ 2ª); 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3º); ATC 181/2003, de 2 de junio (FJ 2º.a); y STC 361/2006 (FJ 2º), entre otras.

<sup>363</sup> Conviene precisar que la legitimación activa para interponer un recurso de amparo no corresponde a cualquier parlamentario, sino únicamente a aquellos que suscribieron proposición de ley cuya admisión fue rechazada por la Mesa del Parlamento (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 2º).

parlamentaria en la que los grupos han asumido todo el protagonismo y desarrollan una actividad fundamental para el funcionamiento de las Cámaras, el Tribunal Constitucional declara (STC 74/2009, FJ2º) que "...también se vulnera el derecho fundamental de los parlamentarios individuales cuando se restringen de manera ilegítima...las facultades reglamentarias reconocidas al grupo parlamentario en que se integran", razón por la cual no duda en reconocerles legitimación para presentar recursos de amparo (STC 361/2006, FJ 5º) al declarar que "...los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo" .

Más recientemente, el Tribunal Constitucional ha incorporado como contenido del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE el denominado "derecho al procedimiento", afirmando (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 6º) que "...la participación de los grupos parlamentarios y de los diputados que lo integran...en el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa objeto de tramitación y el desempeño en el mismo de los derechos y facultades que lo acompañan constituye, en principio, una manifestación relevante del *ius in officium* del representante<sup>364</sup> ...En concreto, puede considerarse que pertenece al núcleo de su función que los proyectos y proposiciones legislativas...se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados..." .

Con este pronunciamiento el Alto Tribunal ha venido a dar un paso más en su consolidada doctrina sobre la pluralidad de vertientes incluidas en el ámbito artículo 23.2 CE al incluir en el mismo el derecho a que las iniciativas

---

<sup>364</sup> En este sentido, *vid.*, la STC 118/1999, de 28 de junio, FJ 2º.

legislativas se tramiten por el procedimiento adecuado<sup>365</sup>, lo cual incluye, obviamente, el derecho a la admisión a trámite de la propuesta legislativa, idea que ha sido confirmada por el Tribunal al sostener (STC 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3º) que "...al decidir la Mesa sobre la admisión no podrá en ningún caso desconocer que los actos a que venimos refiriéndonos son manifestación del ejercicio de un derecho del parlamentario que los formula, y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos". Y precisamente porque la inadmisión de las iniciativas legislativas puede implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria, y con ello, del derecho de participación ciudadana, la jurisprudencia constitucional ha exigido un requisito añadido: la necesidad de la motivación de las decisiones de la Mesa "a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política" (STC 242/2006, FJ 4º), lo cual escaparía por completo a sus potestades.

Así pues, es coherente interpretar que el acuerdo de inadmisión de una proposición de ley de iniciativa autonómica podría vulnerar el derecho de los miembros del Parlamento regional remitente a que la iniciativa legislativa ejercitada ponga en marcha el correspondiente procedimiento legislativo en las Cortes, así como el derecho a representar ante el Congreso de los Diputados el legítimo interés de la Comunidad Autónoma en impulsar la aprobación de una susodicha ley estatal, derecho éste último que se concreta en la defensa de la proposición en el trámite de la toma en consideración ante el Pleno del Congreso. Y, obviamente, la inadmisión a trámite impediría esa representación y defensa.

Además, del mismo modo que -según hemos visto- siendo titular del *ius*

---

<sup>365</sup> *Vid.*, GÓMEZ LUGO, Y.: "El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado", en *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2009, pp. 11-13.

*in officium* el parlamentario se reconoce también a los grupos parlamentarios capacidad procesal para recurrir en amparo, en el caso que nos ocupa la legitimación corresponderá a la Asamblea autonómica proponente, pues la facultad de iniciativa reconocida en el artículo 87.2 CE está atribuida a la Asamblea como unidad y no a sus miembros, y, en definitiva, podemos decir que la potestad de iniciativa reconocida constitucionalmente a las Asambleas incluye el derecho de sus miembros a iniciar y participar en la actividad legislativa del Estado a través de aquéllas<sup>366</sup>.

Hay que recordar, en este punto, que el Tribunal Constitucional ha transitado hacia una generosa interpretación de la legitimación para interponer el recurso de amparo que le ha llevado a otorgar la misma también a personas jurídicas de derecho público, siempre que recaben para sí mismas ámbitos de libertad de los que deben disfrutar sus miembros, o la generalidad de los ciudadanos<sup>367</sup>. Vincula, así, nuestro máximo intérprete constitucional la legitimación para la interposición de un recurso de amparo con la representatividad, más o menos amplia, que se supone necesaria en este tipo de personas jurídicas<sup>368</sup>.

---

<sup>366</sup> *Vid.*, RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M.M.: “El procedimiento... *op. cit.*, p. 270; y ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y... *op. cit.*, pp. 111-113 y 116. No obstante, se ha sostenido que, una vez aprobada la propuesta por el Pleno del Parlamento autonómico, la presentación de la proposición de ley ante la Mesa del Congreso responde ya a la competencia que el artículo 87.2 CE confiere a la Asamblea de autonómica y no al derecho de los parlamentarios autonómicos, razón por la cual EMBID IRUJO, A. concluye que “...el trámite de calificación por la Mesa del Congreso en modo alguno podrá dar lugar a la interposición de ningún recurso ante el Tribunal Constitucional si acabara en resolución denegatoria” (en “Introducción al... *op. cit.*, p. 181).

<sup>367</sup> *Vid.*, SSTC 19/1983, de 14 de marzo. 64/1988, de 12 de abril. 197/1988, de 24 de octubre. 99/1989, de 5 de junio, entre otras.

<sup>368</sup> Ahora bien, como precisa TORRES MURO, I., cuando el supremo intérprete constitucional ha admitido la titularidad de derechos individuales por parte de los poderes públicos y, en consecuencia, su legitimación para solicitar su protección en amparo, lo ha hecho de manera restrictiva y excepcional, sobre todo respecto de los derechos reconocidos

A todo lo expuesto podemos añadir que, a nuestro juicio, cabe acudir a la analogía con el supuesto contemplado en el artículo 6.1 LOIPL, el cual establece que: *“Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional”*. Y es que, a pesar de que el Tribunal Constitucional confiere a este precepto carácter excepcional al declarar (ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 2º) que *“...es cierto que la Ley Orgánica 3/1984 abre la vía de un recurso de amparo frente a la decisión de un órgano parlamentario de rechazar una proposición de ley de iniciativa popular, pero precisamente aquí se trata de proteger el derecho a la iniciativa popular, constituyendo la excepción a la regla, excepción no prevista para el caso de las proposiciones de ley de diputados o grupos parlamentarios”*, como en ambos casos estamos ante iniciativas ejercitadas por sujetos ajenos a la Cámara no encontramos razón alguna para negar a la Asamblea de una Comunidad Autónoma que ve rechazada a trámite su iniciativa la capacidad de que goza la Comisión Promotora de una iniciativa legislativa popular<sup>369</sup>.

---

en el artículo 24 CE (p.ej. STC 64/1988, de 12 de abril), y con el objeto de evitar que se produzca una desigualdad procesal de las partes en perjuicio de esa persona jurídico-pública (en *“Problemas de legitimación en los procesos constitucionales”*, en *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, Madrid, 2008, p. 638).

A este respecto, es reseñable que sólo el artículo 1.1 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprobado por la Mesa de la Asamblea de en su sesión de 8 de noviembre de 1986, reconozca de forma expresa personalidad jurídica a la Asamblea de al disponer que la misma *“...tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le están atribuidas”*.

<sup>369</sup> En contra de la aplicación analógica del artículo 6.1 LOIPL se pronuncia, sin embargo, GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., quien afirma que *“...la naturaleza de la Comisión promotora y la de una Asamblea de legislativa autonómica no puede ser más dispar. ni la primera puede tener en ningún caso el carácter institucional de la segunda, ni la iniciativa legislativa que atribuye el Artículo 87.3 CE puede considerarse como una competencia”* (en *“La participación de... op. cit., p. 237”*).



En fin, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 LOTC<sup>370</sup>, el acuerdo de inadmisión podrá ser recurrido dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas del Congreso, aquél sea firme. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha configurado la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al amparo constitucional, en cuanto condición de firmeza del acuerdo que haya de impugnarse (STC 161/1988, de 20 de septiembre), lo cual podría permitir, dado que el artículo 31.2 RC antes transcrito no establece plazo ni para efectuar dicha solicitud ni para que la Mesa resuelva sobre la misma, que este órgano demorara *sine die*, al menos formalmente, la firmeza del acuerdo y, en consecuencia, la posibilidad de recurso. Pero ya hemos visto que la Asamblea autonómica proponente no está legitimada para realizar la solicitud de reconsideración prevista en el artículo 31.2 RC, de modo que este problema de índole procesal no se plantea aquí, por lo que a efectos de la interposición del recurso, el acuerdo de la Mesa será firme desde su propia fecha, momento a partir del cual comenzará el cómputo de los tres meses.

### **3.2.2. Otras vías: razones para su rechazo.**

Aceptada la vía del recurso de amparo, pasemos ahora a justificar por qué creemos que son rechazables otras posibles vías de control externo por parte del Tribunal Constitucional, en concreto, el conflicto de competencias, el conflicto de atribuciones y el recurso de inconstitucionalidad. En relación con la primera de estas vías, aunque en alguna ocasión se ha defendido<sup>371</sup> que el

---

<sup>370</sup> Artículo 42 LOTC: “*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas de legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*”.

<sup>371</sup> Así, PUNSET BLANCO, R., afirma que “...respecto a la tramitación en el Congreso de las proposiciones dimanantes de la iniciativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, cabría plantear un conflicto positivo de competencia de los



Parlamento regional que vea inadmitida a trámite una proposición de ley de iniciativa autonómica puede plantear un conflicto positivo de competencias por entender que tal acuerdo, al impedir el ejercicio legítimo de una competencia autonómica constitucionalmente reconocida en el artículo 87.2 CE, “no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes” (artículo 63.1 LOTC), son dos las razones las que principalmente avocan a rechazar de plano tal posibilidad<sup>372</sup>:

a) La primera es que no hay objeto posible de conflicto, porque la decisión de inadmisión de una iniciativa legislativa autonómica no niega la capacidad de iniciativa de la Asamblea en cuestión, que la ha podido ejercer con independencia de que no haya superado el trámite de admisión. Además, si lo que está en juego en esta clase de conflictos es el orden competencial (en este caso, la misma iniciativa autonómica) no parece que pueda tenerse en cuenta como objeto del conflicto el contenido material de la proposición de ley de iniciativa autonómica, primero porque la verificación del “cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos” (artículo 127 RC) no puede recaer –

---

regulados en los artículos 63 y siguientes de la LOTC si por parte de la Comunidad proponente se entendiera que la Mesa congresual ha hecho un uso incorrecto de la misión que el artículo 127 RC le confía de “verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos”, lesionando, pues, la facultad comunitaria. Este sería el caso, por ejemplo, cuando la Mesa tratara de imponer a dicha facultad unos límites materiales no previstos constitucionalmente” (en “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989 pp. 130-131). *Vid.*, también, LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*, p. 56.

<sup>372</sup> DA SILVA OCHOA, J.C. valora negativamente la exclusión de los Parlamentos regionales de la condición de sujetos legitimados en los conflictos positivos de competencias y sugiere la admisibilidad de su intervención como coadyuvantes (en “La legitimación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en defensa de sus competencias no legislativas”, en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*, 1986, pp. 175-184).

lo sabemos ya- sobre la regulación material de la proposición, y en segundo lugar, porque ésta puede – también lo sabemos ya- referirse a cualquier tipo de materia y no tiene por qué afectar ni a los intereses propios de la Comunidad Autónoma ni a su ámbito competencial.

b) Y la segunda y más evidente objeción afecta a la legitimación, ya que las Asambleas autonómicas carecen de capacidad procesal para plantear esta clase de conflictos al estar ésta reservada en exclusiva (artículo 63.1 LOTC) al “*órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma*”<sup>373</sup>.

Algunos autores sostienen que no habría obstáculo alguno para que la Asamblea instase del Gobierno regional respectivo la promoción del conflicto en defensa de su facultad o competencia de iniciativa legislativa<sup>374</sup>, pero lo cierto es que desde el momento en que la decisión de la Asamblea tendría que ser adoptada por una moción -que no tiene carácter vinculante para el ejecutivo-, la interposición del conflicto quedaría sujeta a la libre y discrecional decisión del Gobierno autonómico, sin contar con que se crearía una relación

---

<sup>373</sup> Por esa razón resultaba extraño que el Reglamento de la Asamblea de Regional de Murcia de 1988 contemplara esta vía en su artículo 115, anomalía que la reforma total de dicho Reglamento de 13 de junio 2002 se encargó de corregir sustituyendo aquel artículo por el vigente artículo 151 RARM, que simplemente permite a la Asamblea de “mostrar su desacuerdo”: “*Si la Mesa del Congreso denegare la admisión a trámite de la proposición de ley por considerar, conforme a lo previsto en su Reglamento, que la misma incumple los requisitos legalmente establecidos, o si el Gobierno se hubiere opuesto a su toma en consideración en el Congreso por considerar que dicha proposición implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, la Asamblea de Regional podrá, previo informe de la Comisión de Competencia Legislativa, corregir y subsanar las causas que hubieren motivado dicha resolución o, en su caso, mostrar su desacuerdo con ella en tal caso*”

<sup>374</sup> Admiten esta posibilidad, entre otros, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (en *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 159), RAZQUIN LIZÁRRAGA, M.M. (en “El procedimiento... *op. cit.*, p. 269) y ARCE JANÁRIZ, A. (en “Calificación y... *op. cit.*, pp. 90-92).

de desequilibrio -cuando no de posible conflicto- en el caso de que el ejecutivo regional, que se encuentra en última instancia vinculado a la Asamblea, se negase a plantear el conflicto. Con todo, tales dificultades tienen más que ver con las carencias de la norma (que no otorga capacidad procesal a las Asambleas aun cuando puedan verse afectadas por tales conflictos) que con la lógica de tal proceder ya que, en situaciones habituales, el Gobierno autonómico y la mayoría parlamentaria autonómica coincidirán, haciendo coherente que el Gobierno regional asuma la defensa que la ley no permite a su mayoría en el Parlamento.

Al margen de ello, el principio de autonomía parlamentaria obliga a entender que, aun conservando los Consejos de Gobierno regionales su condición de sujetos procesales y quedando, por consiguiente, las Asambleas proponentes gravadas con la carga de solicitar de aquéllos el planteamiento del conflicto correspondiente, su actividad procesal vendrá rigurosamente determinada por los acuerdos que al respecto adopten los órganos parlamentarios en quienes concurre la condición de sujetos sustantivos del conflicto. Y, por otro lado, la legitimación pasiva corresponde en exclusiva *“al Gobierno o al órgano ejecutivo superior de la otra Comunidad Autónoma”* (artículo 63.2 LOTC), sin que quepa, pues, un conflicto positivo de competencias en el que el requerimiento de la Comunidad Autónoma se dirija a las Cámaras, y mucho menos a la Mesa de una de ellas. Y así lo confirma el Tribunal Constitucional al afirmar (STC 49/1984, de 5 de abril) que *“...el requerimiento –y luego el conflicto- se traba entre órganos ejecutivos...sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y del Senado”*

Por último, a través de un recurso de inconstitucionalidad contra una ley que tuviera su origen en una iniciativa legislativa autonómica únicamente cabría, por motivos obvios, la denuncia de irregularidades y consiguiente revisión de un acuerdo de admisión a trámite –no de inadmisión-, y no es razonable pensar que la Asamblea autonómica que presenta la proposición vaya a impugnar más tarde su admisión.

#### **IV. Manifestación de objeciones del Gobierno y su control.**

La admisión a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados de una proposición de ley remitida por una Asamblea de una Comunidad Autónoma produce los mismos efectos que la referida a una propuesta de origen parlamentario (aquellas que han sido suscritas por un mínimo de 15 diputados o por un grupo parlamentario del Congreso, con la sola firma de su portavoz):

La proposición de ley será publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se remitirá al Gobierno para que, en el plazo máximo de treinta días, manifieste de forma expresa su criterio sobre la toma en consideración y, en su caso, para que pueda oponerse a su tramitación en el supuesto de que conlleve consecuencias presupuestarias contrarias a lo establecido en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 126.2 RC), estando, además, facultado el Gobierno para oponerse a la tramitación de aquellas proposiciones de ley que sean contrarias a una delegación legislativa en vigor (artículo 84 CE), facultad que comprende también a las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.

Transcurrido dicho plazo sin que tal oposición se hubiera producido, la proposición autonómica queda en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (artículo 126.3 RC)<sup>375</sup>.

Todas estas posibles objeciones gubernamentales -que, salvo la primera (manifestación de su criterio sobre la toma en consideración), tienen

---

<sup>375</sup> La exigencia prevista en este precepto reglamentario se ajusta plenamente a la Constitución, cuyo artículo 134.6 señala que *“toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”*. Conviene apuntar, en este sentido, que el artículo 126 RC no fue objeto de enmienda, lo que claramente pone de manifiesto el generalizado sentir de los grupos parlamentarios respecto a la correcta factura del texto reglamentario.

un carácter claramente técnico y son vinculantes para la Mesa- representan, en palabras de Herrero Lera, “supuestos excepcionales cuya significación tiene que ver, sobre todo, con ciertas garantías procesales extraordinarias ante compromisos o mandatos previamente recaídos en el Gobierno: el de responder de su programa, así como de un mandato normativo encomendado por las propias Cortes Generales”<sup>376</sup>.

El criterio del Gobierno respecto a la toma en consideración constituye la expresión de su parecer político acerca de la conveniencia o no de la existencia de la proposición de ley en cuestión, y su finalidad no es otra que tratar de influir en la decisión de la Cámara sobre su tramitación. Si el mismo llega a formularse -caso relativamente infrecuente en la práctica-, sea o no favorable a la toma en consideración de la proposición<sup>377</sup> será leído en la

---

<sup>376</sup> HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>377</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., afirma que el criterio desfavorable pretenderá “...mover a reflexión a la Cámara sobre las repercusiones negativas de la proposición, si es tramitada y concluye en ley, y sobre su contradicción con las finalidades y objetivos de la política del Gobierno, en general y para la materia concreta sobre la que verse aquélla. En sentido contrario, el Gobierno, si tiene interés en la toma en consideración de la proposición, podría apoyarla entusiásticamente en el criterio manifestado, instando a la Cámara a su toma en consideración. Esto no será lo usual, puesto que el Gobierno puede hacer uso de su propia facultad de iniciativa mediante la presentación de proyectos de ley, que inician inmediatamente su tramitación y, por tanto, permiten una más rápida conclusión del procedimiento legislativo en aras a la regulación inmediata de una materia, pero cabría pensar en algún caso en que el Gobierno desee dejar la iniciativa al grupo que le apoya, o a todos los grupos parlamentarios para resaltar el consenso logrado en la presentación de un texto”. Asimismo, añade este autor, “...no sería el único efecto de este trámite la expresión de su criterio por el Gobierno, el cual puede verse inducido, mediante la presentación de la proposición, a reflexionar sobre la necesidad de regulación de la materia en cuestión o sobre la existencia de un estado de opinión favorable a aquélla, que le lleven a presentar su propia visión plasmada en un proyecto de ley, para ser tramitado bien acumuladamente con la proposición, si la mayoría (y, en consecuencia, normalmente también el Gobierno) apoya su toma en consideración, bien en solitario, desechada la propuesta contenida en la proposición al ser rechazada en el trámite de toma en consideración” (en “Toma en... *op. cit.*, pp. 88-89).

Cámara antes de iniciarse el debate de toma en consideración (artículo 126.4 RC).

En la práctica, sin embargo, solamente en una ocasión reciente el Gobierno ha utilizado esta facultad en relación con una proposición de ley de iniciativa autonómica, expresando su disconformidad con su toma en consideración. Así, el Ejecutivo, (mediante escrito presentado el 7 de marzo de 2014) ha expresado su criterio en contra a la toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de Cataluña (admitida a trámite el 21 de enero de 2014) que reclama para la Generalitat la competencia de convocar un referéndum en Cataluña. Se respeta, eso sí, el plazo de treinta días de que dispone el Gobierno para expresar su criterio<sup>378</sup>.

En cuanto a la manifestación del Gobierno sobre su conformidad o no a la tramitación si la proposición implica aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, conviene apuntar que es relativamente frecuente que el tipo de proposiciones de ley aquí tratadas sean fuente de tensiones financieras y lleven consigo una notable carga polémica, y, al ser la cuestión autonómica uno de los temas políticos más candentes, los planteamientos electorales inmediatos tampoco estarán ausentes.

A este respecto, apunta Pérez Jiménez que "...el rechazo de una propuesta por un motivo aparentemente técnico, intentando impedir que sea sometida a la deliberación de la Cámara, puede ser un arma en manos del

---

<sup>378</sup> En relación con el resto de proposiciones de ley, tan sólo en los primeros tiempos postconstitucionales llegó el Gobierno a hacer uso de esta facultad, remitiendo al Congreso su criterio respecto de alguna proposición de ley. Como ejemplo, MERINO MERCHÁN, J.F. da cuenta de la remisión el 21 de mayo de 1978 -vigente todavía el Reglamento provisional del Congreso- del criterio del Gobierno sobre la Proposición de ley de Medidas de Protección contra el Paro presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, además de los incidentes posteriores en la tramitación (en "Enmienda a la totalidad a una proposición de ley: necesidad de una reforma en los reglamentos de las Cámaras legislativas", en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980, p. 174).

Gobierno; no es lo mismo rechazarla por razones de técnica jurídica que someterla a debate y votación, aunque el resultado fuera también el rechazo. El desgaste del partido en el poder y del propio Gobierno es mucho menor si utiliza el artificio de negar su consentimiento para la tramitación”<sup>379</sup>.

No obstante, en la práctica no se ha hecho uso de esta facultad en relación con el tipo de proposición que aquí nos interesa.

¿Qué ocurre si el Gobierno entiende que hay aumento de los créditos o minoración de los ingresos presupuestarios en la proposición regional?

Lavilla Rubira ha defendido la posibilidad de que, en este caso, la Asamblea proponente pueda plantear un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, conflicto cuyo objeto no será el acuerdo del Gobierno denegatorio de la conformidad, sino el acuerdo de la Mesa del Congreso por el que ésta, otorgando eficacia a la denegación gubernamental, declara improcedente la tramitación de la iniciativa<sup>380</sup>.

Debemos, no obstante, rechazar esta tesis dando por reproducidas las consideraciones realizadas al analizar la posibilidad de esta misma vía contra el acuerdo de inadmisión a trámite de la proposición de ley de iniciativa autonómica<sup>381</sup>, sobre cuya base ya afirmamos que la misma queda vedada, principalmente, por los términos de su regulación positiva en la LOTC

Tampoco podrá la Asamblea proponente utilizar la vía parlamentaria interna prevista en el artículo 31.2 RC ya que, según el tenor literal de dicho artículo, la Asamblea autonómica no ostenta legitimación para presentar una

---

<sup>379</sup> PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: “Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, p. 130.

<sup>380</sup> *Vid.*, LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*”, p. 60.

<sup>381</sup> También el Reglamento de la Asamblea de General de Murcia incluía expresamente este supuesto en su artículo 115.1, pero ya sabemos que la reforma de 2002 eliminó esta referencia.

solicitud de reconsideración.

No faltan autores que, sin embargo, proponen soluciones distintas. Así, Viver Pi-Sunyer afirma que "...a pesar de que no se prevé ninguna instancia arbitral, no parece descabellado pensar que la última palabra la tendrá el Pleno del Congreso de los Diputados"<sup>382</sup>; y para Punset Blanco no le queda a la Asamblea autonómica proponente otro remedio que instar al Ejecutivo regional a plantear un conflicto positivo de competencias, procedimiento que estima aplicable al propósito, "...aunque la LOTC no parezca haber parado mientes en ello"<sup>383</sup>, hipótesis ésta última que nos parece acertada a la vez que forzada habida cuenta de su aparente desconocimiento por la LOTC

El carácter vinculante del criterio gubernamental antes señalado impide que la Mesa pueda negar eficacia a la disconformidad del Gobierno e incluir la proposición de ley de iniciativa autonómica en el orden del día del Pleno para su toma en consideración por entender que no concurren los supuestos previstos en los artículos 84 y 134.6 CE -porque no hay delegación legislativa vigente sobre la materia de la proposición a favor del Gobierno o porque es obvio, visto el Presupuesto, que no hay aumento de gastos o disminución de ingresos, o no los hay en los términos y cuantía que el Gobierno dice-<sup>384</sup>.

Además, la función calificadora que el artículo 31.4<sup>o</sup> RC atribuye a la Mesa del Congreso se circunscribe a "*los escritos y documentos de índole parlamentaria*", categoría en la que no puede incluirse el escrito del Gobierno por el que manifiesta su disconformidad a la proposición de ley de iniciativa autonómica al tener su origen en un órgano extraparlamentario – el Gobierno- en el ejercicio de una facultad atribuida por la Constitución. Y aun en el caso

---

<sup>382</sup> VIVER PI-SUNYER, C.: "Proposición de... *op. cit.*, p. 174.

<sup>383</sup> PUNSET BLANCO, R.: tanto en "La iniciativa... *op. cit.*, p. 68, como en "El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas de Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, p. 57.

<sup>384</sup> A favor de tal posibilidad, sin embargo, se pronuncia LAVILLA RUBIRA, J.J. (en "Las proposiciones... *op. cit.*, p. 60).



de que se entendiera que el escrito del Gobierno es de “*índole parlamentaria*”, la Mesa ha de ejercer dicha función calificadora “*con arreglo al Reglamento*”, y del mismo (artículo 127 en relación con el 126 RC) no se deriva, en ningún momento, que la Mesa pueda cuestionar la legalidad o la oportunidad de la decisión del Gobierno. Más bien se deduce, en adecuada sintonía con los preceptos constitucionales de referencia, que el Pleno no se haya autorizado a cumplir el trámite de la toma en consideración si el Gobierno niega su conformidad a la proposición por los motivos aducidos.

¿Qué podría hacer el Gobierno si la Mesa no admite su disconformidad e incluye la proposición de ley de iniciativa autonómica en el orden del día del Pleno para su toma en consideración?

Opinamos que, en ese caso, lo más efectivo será que el Gobierno inste al grupo parlamentario en el que se sustenta que su portavoz –en nombre de todo el grupo- u otro diputado presente una solicitud de reconsideración en los términos previstos en el artículo 31.2 RC, aunque también podría plantear un conflicto entre órganos constitucionales del Estado ante el Tribunal Constitucional, por entender que el acuerdo de la Mesa del Congreso frustra el ejercicio de las atribuciones reconocidas en los artículos 84 o 134.6 CE<sup>385</sup>.

Para ello, el Gobierno deberá dirigir, con carácter previo a la formalización del proceso constitucional, un requerimiento al Congreso a fin de que revoque el acuerdo de la Mesa que niega eficacia a su oposición y ordena la inclusión de la proposición autonómica en el orden del día del Pleno

---

<sup>385</sup> En relación con la última posibilidad, podrá ser de aplicación el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en la STC 234/2000, de 3 de octubre de 2000, recaída en el conflicto entre órganos constitucionales del Estado promovido por el Gobierno contra el Senado a propósito del Acuerdo de la Mesa de esta Cámara (de 17 de noviembre de 1995) que rechazó admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, y que declaró que tal Acuerdo invadía la atribución del Gobierno reconocida en el Artículo 90.3 CE.

para su toma en consideración. Y si la Mesa del Congreso rechaza el requerimiento y se ratifica en su anterior acuerdo por entender que, una vez que la iniciativa legislativa ha tenido entrada en el ámbito parlamentario, las facultades en orden a su tramitación corresponden exclusivamente al órgano legislativo, el Gobierno podrá formalizar ante el Tribunal Constitucional el conflicto mencionado previsto en el artículo 73.1 LOTC<sup>386</sup>.

## **V. El trámite de la toma en consideración.**

La toma en consideración de una proposición de ley remitida por una Asamblea autonómica es, sin duda, el trámite que más cuestiones controvertidas ha suscitado en este procedimiento, hasta el punto de que, como ya dijimos en el capítulo relativo a la calificación técnica del instituto que nos ocupa, la naturaleza de la facultad de iniciativa legislativa autonómica ante el Congreso está directamente vinculada al significado y función de este trámite en relación con el procedimiento legislativo: si la toma en consideración se valora como el acto a través del cual el Congreso ejerce su iniciativa legislativa, el envío de la proposición de ley de iniciativa autonómica constituirá un simple impulso o estímulo de esta iniciativa; pero si aquella es entendida como un trámite integrado en el procedimiento legislativo, el acto de iniciativa legislativa se retrotraerá al de presentación a la Mesa del Congreso por la Asamblea autonómica de la propuesta normativa.

Recordemos que, en contra de la práctica totalidad de la doctrina, en aquél capítulo (sexto) nos pronunciamos a favor de la consideración de la facultad de remisión al Congreso como auténtica potestad de iniciativa legislativa, pues con esa remisión se pone en marcha necesariamente el procedimiento legislativo ante las Cortes Generales, cuyo primer escalón será el de admisión a trámite, a través del cual la Mesa lleva a cabo un

---

<sup>386</sup> Otra posibilidad que tiene el Gobierno de la Nación, aunque discutible por causa de legitimación, sería plantear un conflicto de competencias frente al Gobierno de la Comunidad correspondiente.

control formal de la proposición que, de superarlo, dará paso al control material por parte del Pleno a través, precisamente, del trámite de la toma en consideración que nos ocupa.

Si nos atenemos al Derecho positivo, en este caso el artículo 126.3 RC, si el Gobierno no manifiesta en plazo (treinta días) su disconformidad a la tramitación de la proposición de ley de iniciativa autonómica por entender que es contraria a una delegación legislativa en vigor o que implica aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, la propuesta deberá someterse al Pleno del Congreso para su toma en consideración. Ya dijimos que a través de este trámite breve que consiste en un debate de totalidad al que sigue una votación en el Pleno, favorable o de rechazo, que no requiere motivación, el Pleno del Congreso realiza una valoración global de la oportunidad de la proposición de ley y de su conformidad con el programa político mayoritario; función de verificación *ab initio* que adquiere especial relevancia en el caso que nos ocupa al recaer sobre un texto legislativo propuesto por un sujeto externo al Parlamento nacional, una Asamblea de Comunidad Autónoma, razón por la cual la propia Constitución encomienda su defensa a una delegación de aquélla.

### **5.1. La inclusión de la proposición autonómica en el orden del día.**

Como los criterios para la inclusión de las proposiciones de ley en general no vienen determinados en el Reglamento del Congreso, los mismos se han ido configurando por la práctica parlamentaria<sup>387</sup>, según la cual en el orden del día de una de las sesiones plenarias de las tres que el Pleno del Congreso celebra al mes se incluyen, por orden de presentación<sup>388</sup>, dos

---

<sup>387</sup> Práctica parlamentaria que se ha desenvuelto fundamentalmente por medio de los acuerdos adoptados por el Presidente y la Junta de Portavoces en el ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 67.1 RC.

<sup>388</sup> Preferencia por razón de la prioridad en la presentación que, no obstante, sufre la corrección resultante de la aplicación analógica de los artículos 182.2 y 194.3 RC para las

proposiciones de ley, dos proposiciones no de ley y dos o tres –en función de las interpelaciones debatidas en la anterior sesión plenaria- mociones consecuencia de interpelaciones<sup>389</sup>.

De acuerdo con los usos parlamentarios adoptados a partir de la tercera legislatura<sup>390</sup>, las proposiciones de ley de iniciativa autonómica no se integran en la misma lista que las presentadas por diputados y grupos, sino en una específica en la que también prima el orden de presentación. En concreto, desde el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces en su sesión de 21 de febrero de 1995, en el orden del día de la sesión plenaria a celebrar el primer martes de cada mes se incluyen dos proposiciones de ley de iniciativa autonómica, aunque hayan sido presentadas con posterioridad a otras proposiciones de Diputados o grupos, siempre que, naturalmente, se cuente con iniciativas de este tipo disponibles. No obstante, el criterio por el cual se reserva una sesión plenaria mensual a la toma en consideración de proposiciones de ley autonómicas se aplica con notable flexibilidad, de modo que la inclusión para su toma en consideración de este tipo de proposiciones en el orden del día de la sesión plenaria correspondiente no es inmediata <sup>391</sup>,

---

interpelaciones y las proposiciones no de ley, respectivamente, y que no permite en un mismo orden del día incluirse dos proposiciones de ley presentadas por el mismo grupo parlamentario.

<sup>389</sup> Dentro de cada tipo de asuntos es habitual la aplicación de cupos según el tamaño de los grupos, como ocurre con las proposiciones de ley y proposiciones no de ley, preguntas orales e interpelaciones urgentes. Puede verse una exposición detenida de esta materia en CARVAJAL IRANZO, I., en M.R. Ripollés (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 546 y ss.

<sup>390</sup> Sobre esta práctica *vid.*, HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, p. 283; MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 344-345; y LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones de ley... *op. cit.*, p. 64.

<sup>391</sup> Como en principio ocurre en el debate de totalidad de los proyectos de ley una vez concluido el plazo de enmiendas. Sólo se excluirá un proyecto del borrador del orden del día si así lo solicita algún grupo parlamentario o el Gobierno (porque esté negociando el consenso sobre el proyecto, o por alguna razón) y así lo acuerda la mayoría de la Junta de Portavoces.

sino que depende, en última instancia, de la decisión discrecional de la Presidencia y de la Junta de Portavoces del Congreso, motivo por el cual creemos que debería incluirse en el Reglamento del Congreso algún límite temporal o formal que predetermine la necesaria inclusión de las iniciativas autonómicas en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria. Ello reduciría el ámbito de discrecionalidad de aquellos órganos parlamentarios en lo que se refiere al momento concreto de evacuación del trámite de toma en consideración de este tipo de iniciativas, atendiendo así la Cámara estatal al deber jurídico de resolución sobre la petición formulada<sup>392</sup>.

Por lo común, se incluirán en el orden de día de la misma sesión plenaria dos proposiciones de ley de dos Comunidades Autónomas distintas<sup>393</sup>, sin que falten casos en los que la proposición autonómica se inserta en el orden del día de un Pleno acompañando a una proposición de ley presentada por diputados -en grupo<sup>394</sup> o en solitario<sup>395</sup>-, o, incluso, en aplicación del criterio de acumulación material (más por conexión que por identidad), dos proposiciones de ley de una misma Comunidad Autónoma<sup>396</sup>.

---

<sup>392</sup> *Vid.*, MOLLINEDO CHOCANO, J.J., "La iniciativa... *op. cit.*", pp. 344-345.

<sup>393</sup> Por ejemplo, en el orden del día de la sesión plenaria de 16 de febrero de 1988 se incluyeron la proposición de ley del Parlamento de Cantabria sobre el ferrocarril Santander-Mediterráneo y la proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre el sistema de provisión de plazas y nombramiento de funcionarios locales con habilitación nacional.

<sup>394</sup> Por ejemplo, en el orden del día de la sesión plenaria de 5 de diciembre de 1986 la proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre modificación de la Ley Orgánica 141/1983, de 12 de diciembre fue incluida junto con la proposición de ley del Grupo Parlamentario CDS sobre desarrollo del Artículo 20.1.d) de la Constitución sobre secreto profesional.

<sup>395</sup> Verbigracia, en el orden del día de la sesión plenaria de 29 de abril de 1987 la única proposición de ley incluida fue la remitida por el Parlamento Vasco sobre régimen arancelario y, en general, del Ente Público Radio Televisión Vasca y de sus sociedades de gestión.

<sup>396</sup> Por ejemplo, en el orden del día de la sesión plenaria de 22 de mayo de 1988 se

## 5.2. La intervención de los delegados autonómicos.

El trámite de la toma en consideración de una proposición de ley de iniciativa autonómica se sustancia a través de un debate de totalidad en el Pleno del Congreso que se desarrolla conforme a las normas generales (artículo 74.2 RC), con la única especialidad de que la defensa de la proposición corresponde a una delegación de la Asamblea proponente integrada por un máximo de tres de sus miembros (arts. 87.2 CE y 127 RC)<sup>397</sup>.

Una vez incluida en el orden del día una proposición de ley de iniciativa autonómica, el debate de toma en consideración se inicia con la lectura del criterio del Gobierno sobre la proposición de ley, si lo hubiere (artículo 126.4 RC). Parece claro que el criterio del Gobierno, tal y como aparece integrado en el procedimiento a tenor de lo dispuesto en este artículo -“antes de iniciar el debate”- no será en sí mismo objeto del debate<sup>398</sup>. Si el criterio es desfavorable, su finalidad será mover a reflexión a la Cámara sobre las repercusiones negativas de la proposición si es tramitada y concluye en ley, y sobre su contradicción con las finalidades y objetivos de la política del Gobierno, en general y para la materia concreta sobre la que verse aquélla. En sentido contrario, si el Gobierno tiene interés en la toma en consideración de la proposición podría apoyarla instando a la Cámara a ello. Sólo en una

---

incluyeron dos proposiciones de ley remitidas por el Parlamento de Cataluña: sobre determinación de los parámetros técnicos de funcionamiento de las emisoras institucionales dependientes de las Corporaciones Locales, y sobre cesión obligatoria y temporal de la red de enlaces de las televisiones públicas, respectivamente.

<sup>397</sup> En el caso de las proposiciones de origen popular, la reforma de la LO 3/1984, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, operada por la LO 4/2006, de 27 de mayo, ha introducido una previsión similar al prever que los Reglamentos de las Cámaras contemplen la participación de una persona designada por la Comisión Promotora en la tramitación parlamentaria.

<sup>398</sup> Vid. ARCE JANÁRIZ, A.: “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993, p. 185.

ocasión reciente el Gobierno ha utilizado esta facultad en relación con una proposición de ley de iniciativa autonómica, expresando su disconformidad con la toma en consideración de la proposición de ley del Parlamento de Cataluña (admitida a trámite el 21 de enero de 2014) que reclama para la Generalitat la competencia de convocar un referéndum en Cataluña.

Expuesto el hipotético criterio del Gobierno, el debate se iniciará con la defensa de la proposición por la delegación de la Asamblea autonómica proponente prevista en el artículo 87.2 de la Constitución y compuesta por un máximo de tres miembros de aquélla. En alguna ocasión se ha valorado negativamente la posibilidad de que los delegados autonómicos intervengan ante el Pleno de una Cámara a la que no pertenecen, principalmente porque ello se opone a una vieja tradición que limita el uso de la palabra en las sesiones plenarias a los Diputados y al Gobierno, y entraña, aunque sea simbólicamente, una presión sobre el Congreso de los Diputados que puede afectar a su independencia y libertad de juicio. De hecho, en el *iter* constituyente las enmiendas 283 y 412 de las presentadas en el Congreso, formuladas, respectivamente, por el Grupo Socialista de Cataluña y por el Grupo Socialista del Congreso, propusieron que la defensa ante el Congreso de esta clase de proposiciones correspondiera a senadores en quienes concurriera la condición de “representantes de los territorios autónomos”, mientras que la enmienda 207 presentada en el Senado por el señor Gutiérrez Rubio (del Grupo Mixto), proponía que dicho cometido debía quedar atribuido a los senadores que fueran “representantes de la Comunidad o de las provincias integrantes de la misma”. Por su parte, la enmienda 56 del Senado, formulada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, pretendió sin más la supresión de la facultad de defensa de las proposiciones de ley autonómicas por los delegados de la Asamblea proponente<sup>399</sup>.

En cualquier caso, la Constitución ha querido que, junto a los sujetos

---

<sup>399</sup> *Vid.*, Enmiendas al Anteproyecto de Constitución, en el Portal Web del Congreso: <http://www.congreso.es>.

que tradicionalmente tienen la posibilidad de intervenir en las sesiones plenarias (Gobierno, los diputados y los grupos parlamentarios), puedan participar los delegados autonómicos en cuanto representantes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Y no es este el único caso en el que otros sujetos distintos del Gobierno y de los diputados intervienen ante el Pleno del Congreso; ocurre también con el Defensor del Pueblo (artículos 32.4 LODP y 200.1 RC) y el candidato a Presidente del Gobierno que no ostente la condición de diputado (artículos 99 y 113 CE).

Además, la idoneidad de la intervención de los delegados autonómicos en el debate es defendible desde distintos puntos de vista<sup>400</sup>. Por un lado, la propia lógica del debate aconseja que los turnos a favor sean asumidos por los autores de la iniciativa, en este caso sus delegados, pues de otra forma la defensa carecería de la viveza y convencimiento que sólo puede darle su vinculación con la Asamblea origen de la proposición, sin que en ningún momento la presencia de aquéllos coarte la libre voluntad del Congreso para decidir acerca de la toma en consideración. Y, por otro, la repercusión ante la opinión pública de las intervenciones en una sesión plenaria es potencialmente superior a la propia de las que tienen lugar en las Comisiones, lo que se aviene bien con la importancia que, en un Estado territorialmente compuesto como el nuestro, cabe atribuir a la figura que analizamos.

En relación con el número de delegados autonómicos que podrán intervenir en defensa de la proposición, pueden darse dos hipotéticos supuestos dignos de comentario:

a) Que dos o más Asambleas acuerden la presentación de una única iniciativa conjunta –supuesto que, como dijimos en el capítulo relativo al sujeto de la iniciativa legislativa regional, carece de cauce reglamentario específico y

---

<sup>400</sup> *Vid.*, GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: "Las participación... *op. cit.*, pp. 238-239; GIL ROBLES GIL DELGADO, J.M.: *Control y... op. cit.* p. 164; y MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes... op. cit.*, pp. 148-149, entre otros.



no se ha producido hasta el momento en la práctica-, en cuyo caso parece lógico que, al tratarse de una sola proposición de ley de iniciativa autonómica en sentido estricto, el número máximo de parlamentarios autonómicos encargados de su defensa en el debate de toma en consideración, en aplicación de los artículos 87.2 CE y 127 RC, fuera de tres, a distribuir entre las Asambleas remitentes según su acuerdo.

b) O que dos o más Asambleas acuerden remitir iniciativas de contenido idéntico para su tramitación acumulada -supuesto tampoco previsto reglamentariamente-, en cuyo caso –como también dijimos en su momento- no hay obstáculo para que puedan intervenir en el Pleno un máximo de tres parlamentarios de cada una de las Asambleas remitentes, pues no en vano tal fue el criterio que se siguió en la única acumulación de proposiciones de ley de contenido similar remitidas por diferentes Comunidades Autónomas producida hasta el momento -bien que tal acumulación no fue acordada por las Asambleas remitentes sino por el Congreso<sup>401</sup>-, sin perjuicio de que aquél hipotético acuerdo pueda incluir la designación de una delegación común de tres parlamentarios.

En cuanto al desarrollo y duración de las intervenciones en el debate, el Reglamento del Congreso establece, con carácter general, que cabrá un turno a favor y otro en contra de la toma en consideración de la proposición, sin que ninguna de las intervenciones pueda exceder de 10 minutos (artículo 74.1 RC<sup>402</sup>). En caso de que, en el seno del debate, se consuma un turno en contra

---

<sup>401</sup> En efecto, las tres proposiciones de ley remitidas a la Mesa del Congreso en la segunda legislatura (1984) por el Parlamento de Cataluña, las Cortes de Aragón y el Parlamento de Andalucía para la regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas fueron incluidas en el orden del día de la sesión plenaria de 14 de marzo de 1985, para su debate acumulado de toma en consideración, debate en el que fueron defendidas, respectivamente, por tres representantes del Parlamento de Cataluña, uno de las Cortes de Aragón y dos del Parlamento de Andalucía.

<sup>402</sup> Artículo 74.1 RC: “*Si no hubiere precepto específico se entenderá que en todo*

de la toma en consideración, los delegados tendrán derecho de réplica. Ahora bien, teniendo en cuenta que la duración de este turno es sólo de cinco minutos (artículo 73.1 RC), el Presidente de la Cámara, en el ejercicio de sus facultades para ordenar el debate y sus votaciones, oída la Junta de Portavoces, podrá ampliar o reducir el número y el tiempo de las intervenciones, así como acumular todas las que en un determinado asunto puedan corresponder a un Grupo Parlamentario (artículo 73.2 RC). Por último, tras dichos turnos, los Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos (artículo 74.2 RC).

No obstante lo dicho sobre este punto, el debate de la toma en consideración de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica se aparta, en la práctica, de este régimen general, pues habitualmente sólo incluye dos turnos: uno a favor o turno de defensa, a cargo de los comisionados por la Asamblea proponente, y otro de fijación de posiciones. En efecto, en la mayoría de las ocasiones el Presidente concede la palabra, en primer lugar, a cada uno de los miembros de la delegación autonómica para la defensa de la toma en consideración de la proposición de ley autonómica (turno a favor), intervenciones, además, que no se verán sometidas al límite máximo de duración de 10 minutos señalado en el artículo 74.1 RC, sino al de 15 minutos al entenderse de aplicación a este tipo de debate el artículo 74.2 RC (*“...si el debate fuera de los calificados como de totalidad, los turnos serán de quince minutos”).*

Los delegados tomarán la palabra en el orden que comunique la Asamblea. Terminado este turno de defensa, el Presidente concederá la palabra a los diputados designados por los grupos parlamentarios que deseen fijar su posición sobre la iniciativa autonómica (turno de fijación de posiciones), y estas intervenciones no podrán exceder, esta vez sí, de 10

---

*debate cabe un turno a favor y otro en contra. La duración de las intervenciones en una discusión sobre cualquier asunto o cuestión, salvo precepto de este Reglamento en contrario, no excederá de diez minutos”.*

minutos (artículo 74.2 RC)<sup>403</sup>. Los delegados permanecerán en el lugar del hemiciclo que les haya sido asignado durante el resto del debate, aunque sin posibilidad de participar en el mismo, abandonándolo cuando vaya a producirse la votación.

Así pues, la delegación de la Asamblea proponente no volverá a intervenir en otros trámites del procedimiento, lo que ha sido valorado de forma diversa por la doctrina como referiremos en el próximo epígrafe<sup>404</sup>.

Concluido el debate, se procederá a la votación de la toma en consideración. Según el artículo 126.5 RC, el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate, acuerdo que se adopta por mayoría simple -forma ordinaria de adopción de los acuerdos según los artículos 79.2 CE y 79.1 RC-.

En fin, si el resultado de la votación es afirmativo, la proposición de ley de iniciativa autonómica seguirá la tramitación objeto del próximo apartado de

---

<sup>403</sup> Sirva como uno de tantos posibles ejemplos el debate de toma en consideración de la proposición de ley de las Cortes de Aragón, de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluido como primer punto del orden del día en la sesión plenaria núm. 57 de 12 de febrero de 2009. El mismo comienza con el turno de defensa a cargo de los señores Bernal Bernal, Allué Sus y Tomás Navarro, en nombre de las Cortes de Aragón, y concluye con un turno de fijación de posiciones en el que intervienen los señores Perestelo Rodríguez, del Grupo Parlamentario Mixto. Ridaó i Martín, del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds. Olabarría Muñoz, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). la señora Pigem i Palmés, del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió). los señores Cosidó Gutiérrez, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y González Serna, del Grupo Parlamentario Socialista (*vid.*, DS del Congreso de los Diputados núm. 62-2009, disponible en el Portal Web del Congreso: <http://www.congreso.es>).

<sup>404</sup> *Vid.*, GERPE LANDÍN, M., que *de lege ferenda* cree que el Reglamento podría potenciar la participación, manteniéndola a lo largo del procedimiento (en "Relaciones entre... *op. cit.*, p. 168).

este capítulo. En caso contrario, se pone fin a su tramitación, sin que quepa por parte de la Asamblea ningún tipo de recurso en contra de la decisión del Pleno. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado (ATC 659/1987, de 27 de mayo) que el acuerdo del Pleno del Congreso por el que se rechaza la toma en consideración de una proposición de ley constituye un “acto parlamentario libre en cuanto al fin” y “manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales”, por lo que es “impracticable el examen de la conformidad a Derecho de su fondo”<sup>405</sup>.

En definitiva, tanto el rechazo como la aprobación de la toma en consideración es una decisión política de la Cámara, adoptada como tal en virtud de criterios y valoraciones de oportunidad política no controlables, en la medida en que se hayan respetado los condicionamientos formales exigidos.

## **VI. Tramitación posterior.**

De conformidad con la remisión que el artículo 127 RC realiza al artículo 126 RC, si la proposición de ley de iniciativa autonómica es tomada en consideración su tramitación posterior se ajustará al procedimiento establecido para las proposiciones de ley presentadas por diputados o grupos, cuyo estudio excede con mucho el objeto de la presente tesis. Apuntemos tan sólo que el acuerdo de toma en consideración se publicará en el BOCG y, en su siguiente reunión, la Mesa del Congreso acordará el envío de la misma a la Comisión competente y la apertura del plazo de presentación de enmiendas, acuerdo que se publicará, asimismo, en el BOCG<sup>406</sup>; y que no se admitirá la

---

<sup>405</sup> Un resumen de la jurisprudencia constitucional relacionada con la libertad de actuación de las Cortes en la función legislativa puede verse en VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A.: “Las funciones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios*, Aranzadi, 1997, pp. 487-490.

<sup>406</sup> El acuerdo de la Mesa será del tenor siguiente: “*Tomada en consideración la Proposición de Ley..., publicada en el BOCG Congreso de los Diputados, nº..., la Mesa de*

presentación de enmiendas a la totalidad de devolución contra aquella proposición (artículo 126.5 RC), por cuanto ya ha existido una votación en la que el Pleno del Congreso se ha manifestado favorable a su tramitación.

Sería deseable, eso sí, y más coherente con la naturaleza –por nosotros defendida- de verdadera iniciativa legislativa de la vía ante el Congreso acogida por el artículo 87.2 CE -y no mera facultad de impulso de la iniciativa de aquella Cámara- que la intervención de la delegación autonómica no se limitase al trámite de la toma en consideración, sino que reglamentariamente se potenciase la participación de los delegados designados por la Asamblea proponente -o, al menos de uno de ellos- en momentos posteriores del procedimiento, y, en particular, en el debate en Comisión.

Así opinan, por lo demás, autores como Gerpe Landín, quien cree que *de lege ferenda* el Reglamento podría potenciar la participación, manteniéndola a lo largo del procedimiento<sup>407</sup>; Aja Fernández, que afirma que reducir la intervención de los Comisionados al trámite –más bien solemne- de la toma en consideración del Pleno del Congreso parece limitador<sup>408</sup>; Santaolalla López, para quien sería preferible que dicha intervención se produjera en las Comisiones parlamentarias, donde hay más margen para la negociación por la mayor facilidad para el diálogo entre comisionados y diputados<sup>409</sup>; y Gil Robles Gil Delgado, que va más allá y propone que la presentación de la proposición de ley de iniciativa autonómica ante el Pleno

---

*la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha acordado encomendar su aprobación con competencia legislativa plena (encomendar dictamen sobre la misma) a la Comisión de..., así como, de conformidad con el Artículo 126.5 del Reglamento, abrir un plazo de quince días hábiles, que expira el día..., en el que los señores Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas. Se ordena la publicación de conformidad con lo previsto en el Artículo 97 del Reglamento de la Cámara”.*

<sup>407</sup> GERPE LANDÍN, M.: “Relaciones entre... *op. cit.*, p. 168.

<sup>408</sup> AJA FERNÁNDEZ, E. *et. al.*: *El sistema...* *op. cit.*, p. 452)

<sup>409</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario...* *op. cit.*, p. 226.

cuando se vaya a debatir el dictamen de la Comisión a ella relativo -a la que alude el artículo 118.1 RC- debe realizarse, supuesto que tenga lugar, por uno de los delegados autonómicos<sup>410</sup>, entre otros.

Aunque tampoco falta quien, como Punset Blanco, entiende que tal restricción es una exigencia derivada el propio artículo 87.2 CE<sup>411</sup>.

## **VII. Interrupción del procedimiento.**

El procedimiento legislativo estudiado en este capítulo puede quedar interrumpido en un momento dado por una serie de circunstancias que pueden considerarse, en el contexto procedimental, extraordinarias. Estas circunstancias, que vienen a ser causas de extinción de la proposición de ley de iniciativa autonómica en el sentido de agotamiento o pérdida de su eficacia antes de alcanzar su fin, son la inadmisión a trámite acordada por la Mesa del Congreso, la disconformidad del Gobierno con su tramitación por tener implicaciones financieras o ser contraria a una delegación legislativa en vigor, el rechazo de su toma en consideración por el Pleno y la retirada o caducidad de la proposición. Como algunas de ellas ya han sido expuestas, nos ocuparemos de las dos últimas.

### **7.1. Retirada de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.**

El Reglamento del Congreso regula la retirada de forma muy breve y con carácter general para todas las proposiciones de ley -con independencia de su precedencia- en el artículo 129: *“La iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración. Adoptado éste, la*

---

<sup>410</sup> GIL ROBLES GIL DELGADO, J.M.: *Control y... op. cit.*, p. 164.

<sup>411</sup> PUNSET BLANCO, R.: “Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, 1981, p. 222.

*retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara*". En virtud de este artículo, debemos distinguir según que la retirada de una legislativa iniciativa autonómica ante el Congreso sea propuesta antes o después de la toma en consideración:

a) El derecho a retirar una proposición de ley de iniciativa autonómica antes de que el Pleno del Congreso haya aprobado su toma en consideración corresponde a la Asamblea proponente sin más condiciones (*"tendrá efecto por sí sola"* dice el artículo 129 RC). Al no contemplar los reglamentos de los parlamentos regionales el procedimiento específico para la tramitación de la retirada que nos ocupa, entendemos que tienen capacidad de retirada los mismos sujetos a los que el correspondiente reglamento reconoce facultad para iniciar el procedimiento de aprobación de la iniciativa legislativa ante el Congreso, aunque no hayan sido los autores de la iniciativa en cuestión<sup>412</sup>.

En este punto nos alineamos con García Martínez cuando sostiene que no se trata de reproducir, en contrario, todo el procedimiento por el que la Asamblea regional aprobó en su momento la remisión de la proposición de ley a la Mesa del Congreso, sino de que el Pleno valore la inconveniencia o inoportunidad, que puede ser sobrevenida, de una actuación que se tradujo en tal decisión, por lo que no será necesaria la vinculación con el autor de la proposición. Sin embargo, disentimos de este autor cuando amplía la capacidad de retirada a "cualquier órgano legitimado para presentar una moción"<sup>413</sup>, pues, a nuestro juicio, la retirada ha de partir necesariamente de los sujetos legitimados para impulsar la aprobación de la iniciativa legislativa

---

<sup>412</sup> Recordemos que, tal y como quedó expuesto al inicio del presente capítulo, la capacidad para iniciar el procedimiento de adopción de proposiciones de ley de iniciativa autonómica se rige por las mismas reglas previstas en los Reglamentos parlamentarios autonómicos para la presentación de proposiciones de ley, las cuales conceden tal capacidad a un diputado, a un grupo parlamentario, a los ciudadanos - salvo en las Islas Baleares- y, en algunas Comunidades Autónomas, a los Ayuntamientos y a determinadas entidades territoriales de carácter local.

<sup>413</sup> *Vid.*, GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: "Las participación... *op. cit.*, pp. 245-246..

autonómica<sup>414</sup>.

La solicitud de retirada tendrá plenos efectos por sí sola. Ahora bien, como de que lo se trata es de obtener un simple acuerdo que manifieste la voluntad de la Cámara en retirar la iniciativa, sin carácter formulado o articulado, no parece que haya de seguirse punto por punto el mismo procedimiento previsto para el ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica ante el Congreso, sino que será razonable utilizar otros procedimientos más sencillos propios de otras iniciativas parlamentarias (proposiciones no de ley, mociones, propuestas de resolución) siempre, eso sí, que los mismos puedan ser puestos en marcha por los sujetos legitimados, según acabamos de ver, para pedir la retirada, y que tales procedimientos salvaguarden en todo caso que se garantice el debate y la mayoría requerida.

Por otra parte, es de destacar que sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña recoge expresamente aquellos supuestos en los que será posible la “proposición de ley al Congreso de los Diputados” (artículo 184)<sup>415</sup>, y que

---

<sup>414</sup> Ello impide que en Baleares puedan pedir la retirada de una proposición de ley de iniciativa autonómica los Consejos Insulares, el Ayuntamiento de Palma y los ciudadanos, porque tales sujetos, que gozan de capacidad de iniciativa legislativa, no están, sin embargo, capacitados para presentar proposiciones de ley de iniciativa autonómica, capacidad que el artículo 185.2 RPIB reserva únicamente a un diputado y a un grupo parlamentario. En consecuencia, sólo estos últimos podrán pedir, a nuestro entender, la retirada que nos ocupa. En este sentido, *vid.*, MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa... *op. cit.*, p. 346.

<sup>415</sup> El Reglamento parlamentario catalán no incluye los supuestos de retirada de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica dentro del apartado dedicado a la “Retirada de los proyectos y de las proposiciones de ley” (artículo 116), sino en el título V, que lleva como rúbrica “De la caducidad de las tramitaciones parlamentarias”, cuyo artículo 184 se refiere específicamente a las “proposiciones de ley al Congreso de los Diputados” y establece lo siguiente: “1. Si en las Cortes Generales caduca la tramitación de una proposición de ley presentada por el Parlamento de Cataluña a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno del Parlamento, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede reiterar directamente su presentación y confirmar a los diputados designados para su defensa. 2. Si el



son los siguientes:

(i) Si la tramitación de la proposición caduca en las Cortes Generales, en cuyo caso el Pleno del Parlamento autonómico, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede reiterar directamente su presentación y confirmar a los diputados designados para su defensa.

(ii) Si el Parlamento de Cataluña se disuelve antes de que se haya procedido a la defensa de la proposición, supuesto en el que el Pleno puede, a propuesta de la Junta de Portavoces, retirarla.

(iii) Y si la proposición de ley de iniciativa autonómica se considera obsoleta, momento en el que la Mesa y la Junta de Portavoces pueden, de común acuerdo, acordar retirarla a propuesta de una quinta parte de los diputados o de dos grupos parlamentarios. Este último supuesto resulta discutible por dos motivos:

En primer lugar, porque se atribuye la capacidad de retirada a unos órganos distintos (Mesa y Junta de Portavoces) del que la aprobó (el Pleno, y, en el caso de que tal proposición tuviera por objeto las materias a las que se refiere el artículo 150.2 CE, por mayoría absoluta ex 154.3 RPCat.).

Y, en segundo término, porque inexplicablemente no todos los sujetos legitimados para impulsar la aprobación de una proposición de ley de iniciativa

---

*Parlamento de Cataluña se disuelve antes de que se haya procedido a la defensa de una proposición de ley presentada a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno del Parlamento, de conformidad con el Artículo 154.4, puede designar a los nuevos diputados para su defensa en el Congreso de los Diputados o, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede retirarla. 3. Si una proposición de ley presentada por el Parlamento al Congreso de los Diputados se considera obsoleta, la Mesa y la Junta de Portavoces, de común acuerdo, pueden acordar retirarla a propuesta de una quinta parte de los diputados o de dos grupos parlamentarios”.*

autonómica<sup>416</sup> lo están para solicitar su retirada, de manera que puede producirse el absurdo de que un diputado o dos grupos soliciten, por considerarla obsoleta, la retirada de una proposición que fue aprobada en su día por iniciativa de los ciudadanos o de los “*órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales*”, sujetos que, sin embargo, carecen de esta capacidad.

b) Una vez que la proposición de ley de iniciativa autonómica ha sido tomada en consideración por el Pleno del Congreso, el derecho a retirarla corresponde en exclusiva, en virtud del principio del *contrarius actus*, al Pleno del Congreso<sup>417</sup> y por la misma mayoría –absoluta por lo común- requerida por el correspondiente Reglamento para su aprobación<sup>418</sup>. Ahora bien, a nuestro juicio el Pleno del Congreso no podrá adoptar tal decisión *motu proprio*

---

<sup>416</sup> Artículo 100 RPCat. “*La iniciativa legislativa corresponde:...b) A los grupos parlamentarios y a los miembros del Parlamento, que la ejercen mediante la presentación de una proposición de ley. Las proposiciones de ley pueden ser presentadas por un grupo parlamentario con la firma del portavoz o la portavoz, o por un diputado o diputada con la firma de cuatro miembros más del Parlamento. c) A los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña, que la ejercen, en la forma establecida por la correspondiente regulación legal, mediante la presentación de una proposición de ley. d) A los ciudadanos, que la ejercen, en la forma establecida por la Ley de la iniciativa legislativa popular, mediante la presentación de una proposición de ley. e) A los municipios, en los términos establecidos por la vigente legislación*”.

<sup>417</sup> Recordemos que esta necesidad de que el Pleno acuerde la retirada es uno de los argumentos esgrimidos por la tesis mayoritaria –que nosotros no compartimos- que atribuye a la facultad de iniciativa autonómica ante el Congreso recogida en el Artículo 87.2 CE naturaleza de simple estímulo o impulso de la iniciativa del Congreso: como con la toma en consideración la proposición de ley de iniciativa autonómica, argumenta esta tesis, ya no pertenece a los proponentes –en este caso las Asambleas autonómicas- sino a la Cámara, que la ha asumido explícitamente como propia en la toma en consideración - momento en el que se ejerce su propia iniciativa legislativa-, el autor material de la propuesta legislativa, sea quien sea, pierde su derecho a disponer de la misma.

<sup>418</sup> Coincidimos, en este punto, con LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones... *op. cit.*, p. 70.

sino solamente a instancia de la Asamblea proponente, es decir, podría decirse que hay cierta doble voluntad en la decisión.

En fin, aunque el Reglamento del Congreso no especifica nada en relación con el tiempo en el que la Cámara puede retirar las proposiciones de ley, entendemos, por analogía con la regulación que establece el artículo 128 RC para los proyectos de ley <sup>419</sup>, que aquéllas podrán ser retiradas en cualquier momento antes de que hubiere recaído acuerdo final de la Cámara.

## **7.2. Caducidad de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica.**

Otro supuesto de extinción de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica es el de la caducidad del procedimiento, situación que se puede originar por la disolución del Congreso de los Diputados o de la Asamblea proponente. Analicemos ambos supuestos.

### **7.2.1. Por disolución del Congreso.**

Establece el artículo 207 RC que: *“Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente”*. En consecuencia este artículo, el fin del mandato de esta Cámara, con independencia de que se produzca por disolución anticipada o por expiración de su mandato por transcurso del tiempo de su legislatura, produce, pues, la caducidad de todos los asuntos pendientes (salvo de los que tenga que conocer la Diputación Permanente) en cualquier fase que se encuentren, lo que incluye por supuesto a las proposiciones de ley de iniciativa autonómica

---

<sup>419</sup> Artículo 128 RC: *“El Gobierno puede retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no hubiere recaído acuerdo final de ésta”*.

en tramitación. La aplicación de este precepto fue, sin embargo, variando en el tiempo.

En la primera y segunda legislaturas se tradujo en dar por caducadas las proposiciones de ley de iniciativa autonómica pendientes de tramitación a la fecha de la disolución, lo que obligaba a las Asambleas regionales afectadas a presentar de nuevo las iniciativas en la siguiente legislatura. Así ocurrió con la única iniciativa autonómica presentada en la primera legislatura, que caducó por disolución de las Cortes y fue nuevamente presentada en la segunda legislatura<sup>420</sup>, y con cuatro de las cinco proposiciones caducadas en la segunda legislatura, las cuales fueron de nuevo presentadas por las Asambleas correspondientes en la tercera legislatura<sup>421</sup>.

Eso sí, en estos casos se eximía expresamente a la Asamblea de una nueva e íntegra tramitación de la propuesta en su seno, puesto que su voluntad se había perfeccionado y manifestado en tiempo y forma oportunos, admitiéndose a estos efectos como bastante un simple acuerdo del Pleno de la Cámara de mantenimiento de la iniciativa y de confirmación de los delegados designados para su defensa, posibilidad que, además, se encontraba expresamente consagrada por el artículo 174.1 del Reglamento del Parlamento Catalán, cuyo texto dice que *“si en las Cortes Generales*

---

<sup>420</sup> La proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se autoriza al Gobierno para crear y ceder a la Generalitat de Cataluña un tercer canal de televisión de titularidad estatal (presentada a la Mesa del Congreso el 10/12/1981 y tomada en consideración en sesión plenaria de 21 de junio de 1982), caducó por la disolución de las Cortes Generales y fue nuevamente presentada a la Mesa del Congreso en la II Legislatura.

<sup>421</sup> La proposición de ley del Parlamento de Cantabria relativa al Ferrocarril Santander-Mediterráneo; la proposición de ley del Parlamento del País Vasco sobre régimen Arancelario y, en general, fiscal del Ente Público Radio Televisión Vasca y de sus Sociedades de Gestión; la proposición de ley del Parlamento Vasco sobre prórroga del plazo para la tramitación de procedimientos en curso ante el Tribunal Arbitral de Seguros; y la proposición de ley del Parlamento de Canarias de protección de la calidad astronómica de los observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias (presentada el 17/07/1985, fue tomada en consideración en sesión de 13/02/1986).

*caduca la tramitación de una proposición de ley presentada por el Parlamento de Cataluña a la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno del Parlamento, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede reiterar directamente su presentación y confirmar a los diputados designados para su defensa*<sup>422</sup>, solución que se generalizó a todas las Asambleas autonómicas.

Asimismo, no se objetaba a la admisión a trámite del escrito por el que se presentaba nuevamente la proposición de ley de iniciativa autonómica el hecho de que no se acompañara de certificación del acuerdo plenario correspondiente o de que se omitiera toda referencia a la existencia de éste. Y no se estimó necesario acompañar nuevamente al escrito por el que se manifestaba la voluntad de mantenimiento de la iniciativa el texto de la proposición de ley, su exposición de motivos y sus antecedentes, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso, al admitir a trámite la iniciativa reiterada, ordenaba que su texto, en los términos en que había sido remitido con ocasión de la presentación inicial, fuera publicado de nuevo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

El criterio expuesto se abandonó, no obstante, en la tercera legislatura, sustituyéndolo por una nueva práctica parlamentaria en cuya virtud las proposiciones de ley de iniciativa autonómica pendientes en el momento de la disolución del Congreso de los Diputados se remiten de forma automática a la Mesa de la Cámara de la siguiente legislatura a los efectos de adopción de la decisión que corresponda, sin que sea ya necesario que las Asambleas autonómicas presenten de nuevo la iniciativa. Esta práctica se funda en poderosos argumentos que permiten estimarla preferible a la anterior.

Así, con carácter general puede sostenerse que la caducidad no afecta a las iniciativas presentadas por sujetos externos a la Cámara que no cesan como consecuencia de la disolución de ésta, pues, subsistente el autor de una

---

<sup>422</sup> Esta redacción se ha mantenido tras la reforma del Reglamento del Parlamento catalán de 2006 (artículo 184.1).

iniciativa, no hay ningún motivo para suponer -en tanto no exprese lo contrario- que ha modificado su voluntad manifestada en la presentación de aquella.

A lo anterior podemos sumar que esta solución cuenta con el respaldo de la doctrina jurisprudencial establecida en la STC 89/1984, de 28 de septiembre, en un supuesto relativamente similar al de las proposiciones autonómicas. En efecto, el intérprete supremo de la Constitución no estimó producida infracción del artículo 207 RC por el hecho de que la Mesa del Congreso constituida en la segunda legislatura ordenara de oficio la publicación en el BOCG, con el fin de reiniciar su tramitación, del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León que la Asamblea de Parlamentarios constituida al efecto había remitido al Congreso de los Diputados en la anterior legislatura. Subraya el Tribunal Constitucional en la sentencia citada que la fórmula del artículo 207 RC “obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes, cuando así lo permita su naturaleza”, como así ocurría con el mencionado Proyecto de Estatuto, el cual, una vez publicado en la primera legislatura en el BOCG –sigue diciendo el Tribunal- “había quedado ya desvinculado del órgano que le dio origen y que agotó, con ello, su función”.

Ello supone que el acuerdo expreso del Congreso puede salvar la proposición de ley presentada por una Asamblea autonómica, evitando así que ésta tenga que reiterar su iniciativa y retrotrayendo aquella proposición al trámite que considere oportuno. Y, aunque el supuesto contemplado por este fallo no es, ciertamente, idéntico al de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica que aquí interesan, pues las Asambleas remitentes no agotan su función con la remisión, la declaración general formulada por el Tribunal

Constitucional sí comprende en su ámbito a aquéllas<sup>423</sup>.

Por último, existe un cierto paralelismo -si bien no total- entre este planteamiento y la solución dada por el artículo 14 LOILP, que establece que: *“La iniciativa legislativa popular que estuviera en tramitación en una de las Cámaras, al disolverse ésta no decaerá, pero podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara, sin que sea preciso en ningún caso presentar nueva certificación acreditativa de haberse reunido el mínimo de firmas exigidas”*. Aunque la inexistencia de un precepto parecido impide una solución idéntica, pues en el supuesto de la iniciativa legislativa autonómica la no caducidad no es automática sino que depende de la voluntad del Congreso (que deberá decidir también el trámite al que se retrotrae la iniciativa), no cabe duda de que la justificación de los dos supuestos es evitar que la caducidad afecte a las iniciativas de sujetos externos a la Cámara que, en principio, no están ligados a una composición concreta de la misma.

Ahora bien, ¿qué ocurre si en el momento de la disolución de las Cámaras la proposición de ley de iniciativa autonómica ha superado la tramitación en el Congreso y está ya en el Senado?

Ante tal supuesto, que no se ha dado nunca en la práctica, será de aplicación la Disposición Adicional Primera RC, en términos similares a los del artículo 207 RC, establece que: *“Cuando el Senado sea disuelto o expire su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por el mismo, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente”*. La duda estriba en si, no obstante la norma citada, sería posible aplicar al Senado la misma doctrina jurisprudencial a que hemos hecho alusión anteriormente, de manera que el acuerdo del Senado evitase la caducidad de la proposición de ley de iniciativa autonómica.

---

<sup>423</sup> Mantiene también esta tesis MOLAS, I. y PITARCH, I. (en “Las Cortes... *op. cit.*, pp. 62-63).

Pero esta tesis supone dar por válida la tramitación hecha por el Congreso anterior, lo que implicaría la vinculación de la Cámara Baja recién elegida a una decisión de la anterior, y ello contradice sin duda el principio de representatividad de la Cámara destacado –acabamos de verlo- por el Tribunal Constitucional. Si el Senado aprobase la proposición sin aprobar enmiendas ni plantear el veto ésta se convertiría en ley con el solo acuerdo del Senado, sin que el Congreso haya tenido oportunidad de pronunciarse sobre la proposición. Y si el Senado aprobase enmiendas nuevas o plantease el veto, el texto volvería al Congreso, que entonces vería limitada su decisión a la aceptación o no de un texto normativo hecho por la Cámara anterior. Por todo ello entendemos que la única solución capaz de conjugar el respeto al principio de representatividad de la Cámara y al ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica sería retrotraer la tramitación de la proposición al trámite de toma en consideración para que el Congreso, ahora sí, pudiera pronunciarse sobre ella.

### **7.2.2. Por disolución de la Asamblea proponente.**

En la caducidad que sufre una proposición de ley de iniciativa autonómica cuando la Asamblea autonómica remitente se disuelve hemos de distinguir –al igual que hicimos con la retirada- dos momentos temporales:

a) Cuando la disolución de la Asamblea se produce antes de que la proposición de ley de iniciativa autonómica por ella remitida haya sido tomada en consideración por el Pleno del Congreso, el criterio seguido en la práctica a favor del mantenimiento en lo posible de las iniciativas externas a la Cámara lleva a suspender la extinción –por caducidad- de la proposición hasta que la nueva Asamblea manifieste su voluntad acerca de su mantenimiento o su retirada, entendiéndose, en defecto de manifestación expresa, tácitamente mantenida aquélla <sup>424</sup>. Como consecuencia del criterio expuesto las

---

<sup>424</sup> Este criterio ha sido defendido, entre otros, por HERRERO LERA, M. (en



proposiciones de ley de iniciativa autonómica no se incluirán en el orden del día de las sesiones plenarias del Congreso, para su toma en consideración, mientras dura el *interregno* en la correspondiente Asamblea.

b) Una vez tomada en consideración, la expiración del mandato de la Asamblea en cuestión parece no afectar, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 129 RC en relación con la retirada, a la continuidad del procedimiento legislativo cualquiera que sea el trámite legislativo en que se encuentre -en el Congreso o en el Senado- la proposición. Ahora bien, no tendría mucho sentido continuar con la tramitación de una iniciativa que ya no cuenta con el respaldo de la Comunidad Autónoma de origen, de modo que lo lógico sería que la continuidad o no de tal tramitación fuera decidida atendiendo a la voluntad de la nueva Asamblea.

---

“Artículo 87... *op. cit.*, p. 283), MOLLINEDO CHOCANO, J.J. (en “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 348-349) y GARCÍA MARTÍNEZ, M.A., para quien esta postura es plenamente respetuosa con el sentido representativo de aquellas Asambleas (en “Las participaciones... *op. cit.*, p. 248). En este sentido, además, puede hacerse extensiva a todos los casos la prescripción contenida en el artículo 184 (pfo. 2º) del Reglamento del Parlamento de Cataluña: “*Si el Parlamento de Cataluña se disuelve antes de que se haya procedido a la defensa de una proposición de ley presentada a la Mesa del Congreso, el Pleno del Parlamento puede designar a los nuevos diputados para su defensa en el Congreso de los Diputados o, a propuesta de la Junta de Portavoces, puede retirarla*”.



**CAPÍTULO NOVENO**  
**LA INICIATIVA LEGISLATIVA REGIONAL ANTE EL GOBIERNO DE LA**  
**NACIÓN. SINGULARIDAD, DÉFICITS Y PROPUESTAS DE *LEGE***  
***FERENDA***

**I. Una segunda vía para activar la iniciativa legislativa del Estado. La actuación de las Comunidades Autónomas a través del Gobierno de la Nación.**

En los dos capítulos anteriores nos hemos ocupado de las reglas de procedimiento que rigen el ejercicio de la facultad de iniciar una ley estatal de la que disponen las Comunidades Autónomas cuando tal ejercicio tiene lugar ante el Congreso de los Diputados. No obstante, sabemos por lo dicho desde las primeras páginas de esta tesis que la Constitución ha previsto que el uso de dicha facultad pueda hacerse también efectivo ante otro órgano, esto es, ante el Gobierno de la Nación. Ello abre todo un panel de cuestiones, algunas más sustantivas, como el saber el por qué de dicha previsión (¿para qué estimular la puesta en marcha de la ley ante un órgano que no es un

legislador o, al menos, no es el legislador cuya actividad se persigue?, ¿qué ventajas puede tener esta forma de plantear –de abrir- la figura que nos ocupa?), y otras estrictamente procedimentales a todas las cuales tendremos que ir dando respuesta.

Con una advertencia que no estará de más que adelantemos desde aquí. Consiste en decir que está claro que buena parte de lo aprendido en los dos capítulos precedentes nos será de utilidad en este lugar ya que un alto número de los pasos procesales aquí intervinientes no pueden dejar de ser los mismos tanto si la Comunidad Autónoma intenta impulsar al Congreso de los Diputados como si lo que pretende es estimular al Gobierno de la Nación; pero eso no significa que dicha identidad sea total –más bien lo contrario en ciertos aspectos-, lo que nos obliga a estar muy atentos a esas diferencias, sobre todo con la vista puesta en la distinta posición en la que el Derecho ha querido colocar (no se sabe muy bien con qué justificación, al menos en principio) al Congreso y al Gobierno cara a su posible reacción, necesaria o no, frente al estímulo que reciben.

Pero de todo esto hablaremos después. Por ahora limitémonos a ordenar las mencionadas cuestiones procesales, para lo cual lo más útil será indicar que la facultad de impulso de la iniciativa legislativa del Gobierno que el artículo 87.2 CE atribuye a las Asambleas de las Comunidades Autónomas se articula a través de tres fases claramente diferenciadas, de las cuales tan sólo las dos primeras pertenecen, en sentido estricto, a dicho instituto:

La primera de estas fases tiene lugar en el seno de los Parlamentos regionales de acuerdo con lo previsto en sus respectivos Reglamentos parlamentarios, y se concreta en la aprobación por tales Cámaras de la remisión al Gobierno de una solicitud o propuesta de proyecto de ley.

La segunda fase se desarrolla en el seno del Gobierno, el cual, si decide discrecionalmente atender la solicitud remitida por una Asamblea

autonómica, iniciará el procedimiento de elaboración, aprobación y posterior remisión a las Cortes del proyecto de ley previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

Es verdad que además dicho proceso, caso de llegar hasta ahí, incluye una tercera y última fase la cual habrá de tener lugar en las Cortes Generales con sujeción a lo previsto por los Reglamentos del Congreso y del Senado y deberá concretarse en la tramitación del proyecto de ley presentado a través del procedimiento legislativo previsto al efecto, a resultas del cual puede aquél devenir en ley estatal. Pero es obvio que el estudio de este tercer estadio pertenece ya al propio de la tramitación común a cualquier proyecto de ley, sin singularidades que tengan que ver con la figura que estamos considerando, y por lo tanto excede claramente del objeto de la investigación presente.

## **II. Lo que el Derecho dice al respecto (I). La fase autonómica. Formulación articulada o no articulada del impulso correspondiente por el Parlamento regional.**

En relación con la primera de las fases antes mencionadas, la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos<sup>425</sup>, bien que en los términos que antes dejamos sugeridos, asimilan la tramitación para el ejercicio de la iniciativa ante el Gobierno a la seguida para la actuación de la otra vía prevista en el artículo 87.2 CE, la remisión de proposiciones de ley al Congreso, lo que

---

<sup>425</sup> Sin embargo, sorprende que el Reglamento parlamentario de La Rioja no haga referencia alguna a este tipo de iniciativa y sólo regule (artículo 156) “la elaboración de proposiciones de ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados”, a pesar de que el artículo 19.1.i) del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma establece que “...el Parlamento, de conformidad con la Constitución, el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico, ejerce las siguientes funciones...ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución, según lo dispuesto en los artículos 87 y 166 de la misma”. Entendemos, no obstante, que el Parlamento riojano podrá también aprobar solicitudes de proyectos de ley al Gobierno al tratarse de una facultad constitucional y estatutariamente reconocida.

conlleva dos importantes consecuencias o, para ser más exactos, la necesidad de realizar dos obligadas puntualizaciones:

En primer lugar, que las reglas procedimentales que se aplican para que las Asambleas adopten la decisión que comentamos serán las propias del procedimiento legislativo común u ordinario previstas en aquellos Reglamentos para elaborar todo tipo de proposiciones de ley, y a cuyo través aquellas Cámaras aprueban sus propias leyes en sus respectivos ámbitos de competencia, aunque con algunas especialidades procedimentales, entre las que cabe destacar, por ser también de aplicación al caso que nos ocupa, la aprobación de la iniciativa mediante mayoría absoluta del Pleno donde así esté establecido<sup>426</sup>. Sirvan para ejemplificar lo dicho lo dispuesto en los artículos 163 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias: *“Las proposiciones y proyectos de ley a que se refiere el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán por el procedimiento legislativo común y habrán de ser aprobados en votación de totalidad por mayoría absoluta de la Cámara”*; 193 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.: *“Las iniciativas previstas en el artículo 87.2 de la Constitución se tramitarán y aprobarán de conformidad con las normas que regulan el procedimiento legislativo común, sin otra especialidad que la aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta”*; y 169.2 del de las Cortes Castilla La-Mancha: *“Las proposiciones o proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior se tramitarán en las Cortes de Castilla-La Mancha de acuerdo con lo ordenado en este Reglamento para el procedimiento legislativo común, y deberán ser aprobados en votación final por el Pleno de la Cámara y por mayoría absoluta”*<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> Existen también otras especialidades incluidas en algunos Reglamentos parlamentarios regionales, como las contempladas en el artículo 154.2 y 3 del Reglamento catalán o en el artículo 154.2 del Reglamento canario, que también fueron analizadas ya en el capítulo séptimo del presente trabajo.

<sup>427</sup> Vid., para el resto de Comunidades Autónomas, los artículos 172.1 RPA: *“1. La ...*

Y, en segundo término, que a pesar de que, en principio y como ya vimos en su lugar, la previsión del artículo 87.2 CE puede ser cubierta por la Asamblea autonómica o bien enviando un texto articulado para que el Gobierno, si lo considera oportuno, decida sobre su eventual remisión al Congreso de los Diputados como proyecto de ley, o bien remitiéndole una mera solicitud o comunicado en el que exprese su interés por la regulación de

---

*solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 87.2 de la Constitución, se tramitará(n) de acuerdo con lo previsto por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; 219.2 RCA.: “Los trámites a seguir en las Cortes de Aragón serán los establecidos en este Reglamento para las proposiciones de ley”; 185.3 del RPIB: “Los trámites a seguir en el Parlamento de las Illes Balears serán los previstos en este reglamento para las proposiciones de ley”; 131.1 RCCL: “La ... solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 87. 2 de la Constitución, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; 193.1 RAE: “La solicitud al Gobierno de la nación de adoptar proyectos de Ley ... se tramitará de acuerdo con lo previsto por este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; 163.1 RPG: “La ... solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de los Proyectos de Ley a que se refiere el apartado f) del Artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, se harán de acuerdo con lo que prevé este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; 156.1 RPLR: “La elaboración de proposiciones de Ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados conforme al Artículo 87.2 de la Constitución, se ajustará a lo previsto en este Reglamento para el procedimiento legislativo ordinario, sin otra especialidad que la necesaria aprobación, en votación final del Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta”; 176.1 RAM.: “Los proyectos y proposiciones de iniciativa legislativa de la Asamblea de ante el Congreso de los Diputados mediante proposición de Ley se presentarán de forma articulada y se tramitarán por el procedimiento legislativo común”; 212.1 RPN: “La elaboración por el Parlamento de Navarra de las propuestas y proposiciones de ley a que se refiere el Artículo 87.2 de la Constitución se ajustará a lo establecido en el Capítulo II del Título VI de este Reglamento”; 170.1 RCV: “La ... solicitud al Gobierno de la Nación de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 87.2 de la Constitución Española, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”; y 170.1 RARM: “1. La ... solicitud al Gobierno de la nación de la adopción de un proyecto de ley, de conformidad con lo establecido en el Artículo 87.2 de la Constitución Española, se hará(n) de acuerdo con lo ordenado por este reglamento para el procedimiento legislativo ordinario”.*

una determinada materia, la posterior regulación reglamentaria de dicha alternativa aboca (con las solas dos excepciones que enseguida comentamos) a la imposición casi generalizada de que lo hay que remitir al Gobierno es un texto articulado, bien que esa imposición provenga, como acabamos de ver, de la regulación realizada por los citados Reglamentos y no de los términos del precepto constitucional mencionado, lo que la priva de un valor absoluto. Así se deriva, por ejemplo, de los artículos 154.2 a) del Reglamento del Parlamento de Canarias: *“El articulado del proyecto...de Ley deberá ser integrado en la proposición aprobada...”*; 74.3 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta: *“El acuerdo de la Asamblea...deberá incluir como anexo el texto articulado que se eleva al Gobierno de la Nación para su adopción”*; 177 del Reglamento de la Asamblea de Madrid: *“Los proyectos y proposiciones de solicitud al Gobierno para la adopción de un proyecto de Ley se presentarán de forma articulada...”*; y 72.2 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla: *“...el acuerdo de la Asamblea por el que se solicite al Gobierno de la Nación la adopción de un Proyecto de Ley ... se acompañarán de un texto articulado...”*.

Existen, no obstante, dos Reglamentos parlamentarios regionales que excepcionan o suavizan esta imposición, según advertimos más arriba, en los términos siguientes:

a) El primero de ellos es el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, cuyo artículo 147 precisa en su punto 2º que la Asamblea puede solicitar del Gobierno *“...la presentación del oportuno proyecto de ley, cuyo texto se incluirá formulado en un anexo”*, es decir, incluyendo un texto articulado, lo que supondría acogerse a la regla más común, no obstante lo cual en su punto 3º abre también a la Asamblea la posibilidad de que indique simplemente al Gobierno *“...con exactitud el objeto sobre el que deba versar el proyecto de ley, pero confiando a dicho órgano su formulación”*.

En consonancia con esta doble posibilidad, el artículo 148 establece además dos procedimientos distintos para que la Asamblea murciana llegue a



cada uno de tales resultados, con diferencias de trato incluso que no siempre se justifican. Decimos esto porque en el primer caso (adopción de un texto articulado) las normas procedimentales a utilizar son, según el artículo 148.1, las que el Reglamento establece para la elaboración y adopción parlamentaria de los proyectos y proposiciones de ley: “...tanto los requisitos de iniciativa – dice su texto- como los trámites de enmienda, audiencia, debate y votación del texto articulado que deba proponerse (al Gobierno central), se ajustarán a lo que este Reglamento dispone para la elaboración de los proyectos y proposiciones de ley...”, a lo cual añade, acto seguido, una referencia a los sujetos dotados de capacidad para iniciar tal proceso cuyo contenido debemos retener a fin de poder cotejarlo después con la otra posibilidad conocida: “...admitiéndose –dice- para iniciarlo cualquiera de las vías previstas en el artículo 118”.

Atendida, por tanto, esta remisión y visto el contenido del citado artículo 118 RARM, podrán iniciar en la Asamblea el proceso de aprobación de un borrador de proyecto de ley a enviar al Gobierno, cuando ese borrador se materialice en un texto articulado, el Consejo de Gobierno, el portavoz de un grupo parlamentario de los constituidos al inicio de la legislatura, un diputado con la firma de otros tres, así como los municipios y las comarcas, amén de los ciudadanos de la Región de Murcia (conforme a lo que determina la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los Ayuntamientos y Comarcas).

Sin embargo, en el segundo caso, en el que no va a haber un texto articulado, el procedimiento es el dispuesto en el Reglamento para las mociones porque así lo afirma ahora el artículo 148.3 RARM: “...la iniciativa – advirtamos aquí su mención expresa-, enmienda, audiencia, debate y votación ...se realizará conforme a lo dispuesto para las mociones y siempre en el Pleno”. Ello comporta, por tanto, un reenvío a los artículos 187 y 188 RARM donde esa regulación de las mociones está ubicada y, en consecuencia, si nos atenemos a los aspectos que afectan a la capacidad para iniciarlas,

resultaría que en este caso (sugerencia sin adjuntar texto) tan sólo podrían iniciar el proceso que nos ocupa (artículo 187.1) “*un Grupo Parlamentario o...un Diputado con la firma de otros dos*”, diferencia de trato con los proyectos sí articulados que difícilmente se entiende y que, en cierto modo, habría que atribuir a una mala técnica legislativa.

Sí cabe aceptar que la distinta formalización de ambos supuestos, articulada en un caso y no en otro, comporte diferencias respecto del modo de trabajarlos, pero no se explica con igual facilidad que tales distinciones afecten también a los sujetos capaces de abrir el proceso. A nuestro juicio, la cuestión habría que solventarla realizando una interpretación expansiva del artículo 148.2 RARM según la cual, olvidando la literalidad con la que el citado precepto se refiere también a *la iniciativa*, pasáramos a considerar que todos los sujetos con capacidad para estimular la iniciativa del Gobierno de la Nación mediante el depósito de un proyecto articulado de ley estatal la tienen asimismo (quien puede lo más, puede lo menos) para impulsar esa iniciativa cuando se trate de una sugerencia y no de un texto articulado.

b) Por su parte, en fin, como segunda de aquellas dos normaciones con matices que anunciábamos, el Reglamento del Parlamento Vasco precisa en su artículo 230<sup>428</sup> que las “proposiciones no de ley” a través de las cuales se promueve la iniciativa ante el Gobierno se tramitarán conforme al régimen general previsto para las proposiciones no de ley en el Reglamento (artículos 172-177 RPV), salvo que –añade- las iniciativas presentadas incorporen una propuesta articulada, en cuyo caso se tramitarán de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, lo cual abre una doble posibilidad muy similar a la del caso murciano. En consecuencia, -como allí, y sin que sea

---

<sup>428</sup> Artículo 230 RPV: “1. *Corresponde a los grupos parlamentarios presentar las proposiciones no de ley para promover la iniciativa citada en el párrafo a) del Artículo anterior. Dichas proposiciones no de ley se tramitarán conforme al régimen general previsto en el capítulo II del título IV del Reglamento. 2. Si las iniciativas presentadas incorporasen una propuesta articulada, se tramitarán de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario previsto en la sección 2.ª del capítulo II del título III del Reglamento*”.

preciso repetir aquí la idéntica censura que dicha regulación nos merecerán iniciar el procedimiento para la aprobación del estímulo de la iniciativa gubernamental que incorpore una propuesta articulada un grupo parlamentario, un parlamentario con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara, las Juntas Generales de los territorios históricos y los electores en los términos regulados en la Ley de Iniciativa Legislativa Popular (artículo 147 RPV); mientras que las meras proposiciones no de ley, sin texto articulado, sólo podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios (artículo 172 RPV).

### **III. Lo que el Derecho dice al respecto (II). La fase estatal y la actuación (o no actuación) del Gobierno central.**

#### **3.1. Precisiones iniciales y marco normativo.**

Llegada la solicitud del Parlamento autonómico al Gobierno de la Nación, las posibilidades que se abren son, obviamente, dos: el Gobierno puede, sencillamente, archivar (si es que lo hace, lo cual no es ni siquiera tan seguro a la vista de nuestras indagaciones) dicho documento, puesto que el Derecho no le obliga a más, o puede hacerse cargo de la conveniencia o inconveniencia del asunto propuesto optando por debatir sobre su eventual conversión en proyecto de ley, iniciativa que a partir de aquí pasaría a ser del propio Gobierno. Por razones más que evidentes, la primera de ambas posibilidades (el Gobierno se desentiende de tal escrito) no es que no tenga interés; lo tiene y mucho, y de ello hablaremos más tarde, pero lo que no posee es un régimen procesal que, en este caso, sería tan absurdo como vacío de contenido. Así pues, es a la segunda de esas posibilidades –nada frecuente en la práctica, por cierto- a la que van referidas las alusiones al “marco normativo” que hacemos a continuación.

No obstante, antes de abordar el estudio de la tramitación que han de

seguir en el seno del Gobierno las solicitudes de proyectos de ley aprobadas por los Parlamentos regionales de las que aquél hubiera decidido hacerse cargo, no estará de más que adelantemos dos advertencias, ambas en el sentido de marcar dos simétricas dificultades que el tema presenta:

(i) La primera de ellas tiende a arrojar luz sobre el hecho de que la regulación del procedimiento de elaboración de los proyectos de ley no define un proceso formal a cargo del Gobierno en sentido estricto y riguroso, por cuanto –de una parte- enumera una serie de trámites aislados (algunos de ellos no exentos de cierta complejidad) que considera requisitos mínimos para la aprobación de una norma, un conjunto de fases con eficacia desigual que no conforman un procedimiento completo, y –de otra parte- en la medida en que además ese proceso está pensado por el Derecho más desde la perspectiva de las Cámaras que desde la del Gobierno, por importante que sea su intervención en el mismo.

A ello se une, asimismo, cierta falta de atención por parte de la doctrina, que, como ya puso de manifiesto Viver Pi-Sunyer en 1986, “...se ha centrado en aspectos muy concretos de dicho procedimiento, faltando estudios más globales y, en especial, más dedicados a los aspectos propios de la técnica legislativa y a la finalidad de proponer propuestas concretas”<sup>429</sup>.

(ii) Y la segunda de esas consideraciones consiste en recordar, viniendo ya a los aspectos que interesan de forma más específica a esta tesis, que prácticamente no se ha llevado a cabo ningún comentario teórico que trate de dar sentido, hacer la crítica y elaborar unas ciertas garantías a la utilización de la facultad de impulso autonómico de la iniciativa legislativa gubernamental prevista por el artículo 87.2 CE.

---

<sup>429</sup> VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”, en *Autonomías. Revista catalana de derecho público*, núm. 21 (ejemplar dedicado a la memoria de J.M. Vilaseca Marcet), 1996, p. 31.

Por lo demás, esa construcción teórica completa de las relaciones entre las Asambleas autonómicas y el Gobierno sólo será posible en la medida en que se realice progresivamente una práctica capaz de ser conocida, comentada, canalizada y criticada por la teoría, cosa que, como señalaremos en su lugar, hoy día no existe, dificultando aún más la tarea que nos ocupa. Y es que, como confirman incluso las muchas dificultades encontradas para obtener información sobre tal práctica<sup>430</sup>, podemos afirmar que si bien es cierto que las Comunidades Autónomas han sido parcas en el envío de proposiciones de ley al Congreso, la utilización de la vía estudiada en este capítulo, la vía gubernamental, ha sido todavía más reducida. Sin duda, la frecuente ausencia de voluntad política –no sólo por parte del Gobierno central, sino, lo que no deja de ser aún más sorprendente, por parte de los propios Parlamentos regionales- está en la base del fiasco de esta figura.

No obstante, teniendo en cuenta que el procedimiento “prelegislativo” (entendiendo por tal el conjunto de actuaciones que el Gobierno lleva a cabo para preparar el ulterior proceso legislativo) ha de tratar de garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los eventuales proyectos de ley con el fin de contribuir adecuadamente a la construcción de un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios, e integrado por normas correctamente formuladas, tal y como ha tenido ocasión de proclamar el Tribunal Supremo<sup>431</sup>, entendemos que procede que nos ocupemos aquí de cuanto

---

<sup>430</sup> En efecto, los reiterados requerimientos de información dirigidos a lo largo de nuestra investigación a todas las Asambleas de las Comunidades Autónomas y al Gobierno han sido infructuosos, de modo que no hemos podido obtener información que nos permita responder a los siguientes interrogantes: cuáles son las concretas solicitudes de adopción de proyectos de ley remitidas por los Parlamentos regionales al Gobierno hasta el momento. cuál ha sido la tramitación seguida por las mismas. cuántas de estas solicitudes han sido rechazadas y cuántas se han convertido en proyectos de ley, y si estos proyectos incluyen modificaciones respecto de las propuestas autonómicas primigenias. y cuántos de los proyectos de ley que tienen su origen en el ejercicio de la modalidad de iniciativa autonómica que nos ocupa se han convertido finalmente en leyes.

<sup>431</sup> SSTs de 23 de mayo de 1985 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras.

corresponde a dicha actividad gubernamental provocada por la iniciativa legislativa ejercida por alguna o algunas de las diecisiete Comunidades Autónomas. Empecemos, pues, por mencionar cuanto hace al complejo de normas que pretenden regirla.

El marco normativo que define en sus líneas fundamentales el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno, tanto si la misma procede de su propio impulso como si proviene –cual es el caso aquí– del impulso de una Comunidad Autónoma, está determinado en la propia Constitución y, en su desarrollo básico, por la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), y por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencias y Funcionamiento del Gobierno (Ley del Gobierno).

Comenzando por referirnos a la citada regulación constitucional, el artículo 88 CE se limita a establecer que: *“Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*, exigencias ambas que obviamente deben afectar también al caso que nos ocupa. Hasta 1997, el procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno establecido en desarrollo de aquella norma constitucional estaba regulado fundamentalmente<sup>432</sup> en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (Capítulo 1º, Título VI, arts. 129 a 132), que trataba del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general y que, en lo que concierne a la elaboración de proyectos de ley, contenía un criterio de elaboración difusa similar al seguido en Alemania (en contraste con el modelo de “elaboración

---

<sup>432</sup> También intervenían en la regulación de la iniciativa legislativa del Gobierno las siguientes normas sectoriales: la Ley sobre régimen jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957; la Ley 10/1983, de 16 de agosto, de Organización de la Administración Central del Estado; así como el Real Decreto 1519/1986, de 25 de julio, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

concentrada” más propio del área anglosajona)<sup>433</sup> al establecer el artículo 129.1 que: *“La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de ley se iniciarán por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad de aquéllos”*.

Siguiendo ese mismo modelo alemán que mencionamos, el Consejo de Ministros aprobó mediante Acuerdos de sus respectivas fechas las *“Instrucciones para la tramitación de asuntos del Consejo de Ministros y de la Comisión General de Subsecretarios”*, de 16 de noviembre de 1983, que fueron modificadas por Acuerdo de 9 de octubre de 1987 y sustituidas por las *“Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (texto refundido)”* de 9 de diciembre de 1989, a su vez derogadas por las vigentes *“Instrucciones”* de 26 de julio de 1996<sup>434</sup>; a ellas hay que añadir el *“Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros”*, de 26 de febrero de 1990; y las *“Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley”*, de 18 de octubre de 1991, que fueron derogadas por las vigentes *“Directrices de técnica normativa”* de 22 de julio de 2005, todos cuyos documentos hay que considerar que afectan también a los textos producto del impulso de una Comunidad Autónoma, bien que con las adaptaciones que correspondan, y no digamos a aquellos otros supuestos en los que la Comunidad de que se trate haya preferido deferir al Gobierno de la Nación la concreta elaboración de dicho anteproyecto, ya que en este caso, como es obvio, todas estas directrices dirigidas a los órganos o dependencias

---

<sup>433</sup> MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI-SUNYER, C. realizan un interesante estudio comparado del modelo británico de redacción concentrada de los proyectos de ley y del ejemplo alemán de redacción difusa en *“¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción “concentrada” y de redacción “difusa” de los proyectos de ley”*, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990, p.8.

<sup>434</sup> Que, por cierto, no fueron publicadas jamás en el BOE, lo que debe ser objeto de la más severa censura puesto que sólo desde una perspectiva excesivamente restrictiva y cicatera cabe considerarlas como “normas únicamente de uso interno”.



del Gobierno central pasarán a tener una relevancia aún mayor.

La Ley del Gobierno ha derogado los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y ha abandonado acertadamente el tratamiento procedimental unitario de la elaboración de los reglamentos y los anteproyectos de ley al establecer una regulación separada y distinta de ambos tipos normativos: la iniciativa legislativa del Gobierno, supuesto éste que es el que aquí nos atañe (artículo 22), y el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 23 y 24). También en 1997 se ha aprobado, a su vez, la LOFAGE, a la que nos referíamos como básica al inicio de este epígrafe. Y resulta que tanto la LOFAGE como la Ley del Gobierno establecen no sólo la estructura básica de los Ministerios sino que además determinan las competencias nucleares de éstos, entre las que están, por lo que a nuestro tema interesa, las que afectan al desarrollo legislativo y a la elaboración de textos normativos, cometido que esta vez abordan a partir de la posición orgánicamente angular de las Subsecretarías y de las Secretarías Generales Técnicas dependientes de ellas<sup>435</sup>.

---

<sup>435</sup> En efecto, la LG opta por un desarrollo estricto del artículo 98.1 CE al determinar de forma restrictiva los componentes del Gobierno (Presidente, Vicepresidentes y Ministros), y configura la acción política del Gobierno desde los principios de dirección presidencial, colegialidad y responsabilidad solidaria de los miembros del Gobierno, junto con el principio departamental que otorga a cada titular una amplia autonomía y responsabilidad en la gestión política. La LOFAGE, por su parte, en concordancia con los principios constitucionales recogidos en el Artículo 103 CE, pretende que el servicio que realiza la Administración para los ciudadanos y para los intereses generales se caracterice por la objetividad (exposición de motivos, apartado III), y por ello, y para garantizar la eficacia en la gestión, apuesta por una profesionalización de la Administración, todo lo cual determina la distinta intervención del Gobierno y de la Administración en la realización de los textos legislativos. Dicha separación radical se manifiesta en una división de las funciones entre tareas propiamente técnicas y por tanto, teóricamente exentas de contenido político, y tareas propiamente políticas o de dirección política de las que son responsables completamente los Ministros y parcialmente los Secretarios de Estado (aunque la Ley del Gobierno los considere órganos de colaboración muy cualificados, no llega a incluirlos en el



A lo anterior queda añadir para completar nuestra referencia al marco normativo dentro del cual habrá de moverse el Gobierno de la Nación si es que decide hacer suyo el impulso legislativo que le llega desde el Parlamento de una Comunidad Autónoma, que la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el Gobierno, modificó el artículo 22.2 de la Ley (elaboración de proyectos de ley) y añadió un segundo párrafo en el artículo 24.1.b) (elaboración de reglamentos) para exigir que se redacte para cada proyecto un *“Informe sobre el impacto por razón de género”* con el objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación, criterio que después ha venido a confirmar el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 sobre Igualdad Efectiva de Hombres y Mujeres<sup>436</sup>.

Tampoco habría que olvidar, sin que sea preciso dedicarle aquí un desarrollo más extenso, que habitualmente son los Decretos que regulan la estructura de cada Ministerio los que acaban de fijar, para cada sector de la

---

Gobierno), a los que se sitúa en una posición intermedia como responsables políticos y administrativos “en un engarce fundamental entre el Gobierno y la Administración” (exposición de motivos de la Ley del Gobierno, párrafo 11). Es justamente a través de esta actividad de elaboración de textos legislativos cuando mejor se manifiesta la continuidad unitaria que conforman Gobierno y Administración como Poder Ejecutivo en relación con el poder Legislativo. La máxima de esta diferenciación de tareas se refleja en los párrafos VII y VIII de la exposición de motivos de la LOFAGE, donde determina que los Ministros y Secretarios de Estado son “responsables públicos” y por ello la Ley les otorga “capacidad de decisión sobre la definición, ejecución, control, y evaluación de las políticas sectoriales” y los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, que son “profesionales” de la Administración (habrán de nombrarse entre funcionarios, para los que se exija titulación superior) y que tienen “responsabilidad directiva”. *Vid.*, OVEJERO PUENTE, A.M.: “La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008, pp. 133-136.

<sup>436</sup> Ciertamente, el citado artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, sobre Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, exige la elaboración de un Informe sobre impacto de género en relación con los proyectos de disposiciones de carácter general y planes de especial trascendencia económica, social, cultural o artística que haya de aprobar el Consejo de Ministros.

vida pública, determinados aspectos de detalle que hacen a los procedimientos de elaboración interna de los correspondientes borradores de anteproyectos de Ley<sup>437</sup>, lo que no tendrá ninguna relevancia cuando dicho texto ya le llegue redactado al Gobierno central, pero sí pasará a tenerla cuando la Asamblea de la Comunidad lo que haga sea confiarle a éste la tarea de confeccionarlo<sup>438</sup>.

### **3.2. La asunción, en su caso, del impulso autonómico por parte del Gobierno del Estado: el “pase previo” del Consejo de Ministros.**

Pasemos, pues, de la mera descripción del marco normativo que rige la actuación del Gobierno central iniciada –en su caso- cuando éste recibe el impulso legislativo autonómico a la apreciación del contenido de tales normas. Y hagámoslo con la idea clara de que esa apreciación debe ceñirse sobre todo a las especificidades que pueda introducir en dicho procedimiento el hecho de que el estímulo de tal iniciativa proceda de un Parlamento regional y no –como es lo normal- de los Departamentos o Dependencias del propio Gobierno. Aunque un mínimo de referencias a los aspectos generales del tema será inevitable, no tendría ningún sentido repetir aquí cuanto es de conocimiento común respecto del procedimiento legislativo en su dimensión

---

<sup>437</sup> Especial importancia reviste el Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

<sup>438</sup> Ya dejamos apuntado mediante nota del capítulo segundo que recientemente se ha publicado la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015), que entrará en vigor (salvo algunas de sus disposiciones indicadas en la Disposición final 18ª) el próximo año. Esta ley modifica, entre otras, la Ley 40/2015 en algunos aspectos (en concreto, da una nueva redacción a los artículos 4.2, 5, 9 a 13, 20 y a todo el Título V -“De la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno”, artículos 22 a 28-, además de añadir a la misma un Título VI en el que se incluye el artículo 26 actual, que pasa a ser el artículo 29), entre los que se encuentra la regulación del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley.

más genérica.

De acuerdo con lo dicho y según el artículo 22.2 LG, el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley a los que se refieren los artículos 87 y 88 CE (y, por lo tanto, el artículo 87.2 CE, que es el que aquí nos afecta) se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. No obstante, en el supuesto que aquí nos concierne, y pese a que esa sea la dicción literal del citado artículo 22.2 LG, semejante prescripción habrá que entenderla referida tan sólo al caso en el cual la Comunidad Autónoma inste al Gobierno a que sea él el que, a través de sus Departamentos y de sus servicios técnicos, elabore el proyecto en cuestión, ya que, de no ser así (esto es, si en cambio el Parlamento autonómico ha materializado tal impulso en un anteproyecto ya articulado), estaremos en presencia de un típico supuesto de iniciativa legislativa gubernamental nacida de un estímulo normativo externo al propio Gobierno<sup>439</sup> y ya formulada, respecto del cual, por tanto, no tiene ningún sentido dicha norma.

Lógicamente, habrá ya un anteproyecto o texto articulado y el Ministerio

---

<sup>439</sup> El otro supuesto de impulso normativo externo al propio Gobierno (y del que no tendremos que ocuparnos aquí al no constituir objeto de esta tesis) es aquel en el que la iniciativa legislativa del Gobierno nace de la necesidad de cumplir con las obligaciones normativas derivadas de la condición de España como Estado miembro de la Unión Europea. *Vid.*, ALONSO GARCÍA, E., tanto en “La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del Artículo 93 de la Constitución española”, en E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. I, Civitas, Madrid, 1986, pp. 355-384, como en “Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo”, en *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989, pp. 211-227; ALONSO GARCÍA, R.: “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990, pp. 213-243; y GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 79-83.

o Ministerios correspondientes no tendrán nada que decir sobre el mismo antes de que el Consejo de Ministros lo considere y conozca. Otra cosa distinta es que, cuando llegue este momento, el Gobierno tenga todo el derecho del mundo a examinar si el texto remitido por la Comunidad Autónoma es compatible o no con su programa normativo, habitualmente contenido en el programa electoral con el que ganó las elecciones y en el compromiso de investidura del Presidente del Gobierno u otros posteriores<sup>440</sup>, de donde (aunque lo normal será que, si esa compatibilidad no existe, el Gobierno lo rechace sin más) nada impide que opte por aceptarlo y reenviarlo al Ministerio o Ministerios del ramo para que hagan en él las modificaciones oportunas antes de seguir su tramitación. Sólo en tan atípico supuesto (amén, claro está, del referido al impulso no articulado) lo dicho por el artículo 22.2 LG podría ser aquí la norma a tener en cuenta.

A resultas de lo dicho, queda claro que, como primer trámite a seguir por una propuesta de ley remitida por una Asamblea Autonómica, el Gobierno debería examinarla y decidir expresamente sobre ella, bien aceptándola o rechazándola si ya le vino redactada, bien dando traslado de tal estímulo al Ministerio o Ministerios competentes para que elaboren el correspondiente anteproyecto en caso contrario, y ello –como es lógico- en razón de la libertad de que goza este órgano en el ejercicio de su potestad de iniciativa. En concreto, esta decisión política ha de corresponder formalmente al Consejo de Ministros mediante Acuerdo<sup>441</sup>, que habrá de notificarse al Parlamento regional proponente y que, según la terminología utilizada por las *“Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno”*, de 1989, puede considerarse el auténtico “pase previo” del proyecto autonómico a su posterior elaboración gubernamental y, en su caso,

---

<sup>440</sup> De conformidad con el artículo 2 LG, corresponde al Presidente establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior, así como velar por su cumplimiento.

<sup>441</sup> Conforme al artículo 25 d) LG, las decisiones del Consejo de Ministros que no deban adoptar la forma de Real Decreto revisten la forma de Acuerdos.

parlamentaria<sup>442</sup>.

Por lo demás, la referencia que acabamos de hacer a la libertad de la que goza el Gobierno a la hora de aceptar o rechazar el estímulo legislativo que le llega de una Comunidad Autónoma viene a certificar que nos encontramos ante un verdadero “acto político” y, como tal, excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa y aun del recurso de amparo, bien que ello tan sólo en los términos en los que así lo tiene declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia 63/1983, de 20 de julio<sup>443</sup>.

Los momentos en los que debería articularse la adopción de este “pase previo”, esto es, de este Acuerdo de aceptación o de rechazo de la iniciativa autonómica por parte del Consejo de Ministros (y volvemos a utilizar el verbo en tiempo condicional, por las razones que enseguida veremos) son de sobra conocidos. Constituyen ese material del que decíamos hace un instante que pertenece a la teoría general de la actuación del Gobierno en su condición de iniciador de la ley y que, por lo tanto, no tiene ningún sentido que lo reproduzcamos aquí con mayor extensión. En síntesis –reducimos, pues, a ello nuestro recuerdo- esos pasos son los siguientes:

a) Recibido por el Gobierno el proyecto autonómico de ley estatal,

---

<sup>442</sup> La exigencia de este “pase previo” cristaliza por primera vez en las “*Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno (texto refundido)*” de 1989 antes referidas, las cuales establecían que hasta que el Consejo de Ministros no se pronunciara favorablemente sobre la idea o cuestión presentada no se pasaba a la fase ulterior de redacción de borradores por el centro directivo o los expertos externos, y se articulaba mediante la inclusión de la cuestión en el orden del día del Consejo.

<sup>443</sup> Sobre los actos políticos en el ordenamiento jurídico español *vid.*, entre otros, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de... op. cit.*, pp. 532 y ss.; SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001, pp. 140 y ss.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la Administración*, Prólogo a la 5ª edición, Civitas, Madrid, 2000; y GARRIDO MAYOL, V.: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Tirant, Valencia, 2010, pp. 252-256.

aquél debe pasarlo a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios<sup>444</sup> para que ésta, como órgano encargado de la preparación de los Consejos de Ministros, en su reunión semanal, realice tal labor respecto del proyecto autonómico mencionado; esa labor deberá incluir su informe sobre la pertinencia o impertinencia de dicho proyecto y la recomendación que en su caso proceda; normalmente, el tema no debería ir a parar al “índice verde”, donde se recogen los asuntos prácticamente resueltos por los Subsecretarios, sino al “índice rojo”, donde van a parar las cuestiones que el Consejo de Ministros debe examinar con más cuidado, a fin de que éste pueda conocerlo con la atención que merece un asunto ubicado en el importante marco de las relaciones interterritoriales, pero sobre este punto es muy difícil dogmatizar en sede teórica.

b) Llegada la fecha del Consejo de Ministros e incluido el tema en el orden del día, el Gobierno deberá resolver si hace suyo o no el proyecto que le ha hecho llegar la Comunidad Autónoma. Para hacerlo deberá cerciorarse antes (puesto que la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios habrá tenido que ocuparse de ello) de que el proyecto le llega en las condiciones que impone el artículo 88 CE (*“acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él”*) y con los Informes –memoria económica, impacto de género,

---

<sup>444</sup> La Comisión General de Secretarios y Subsecretarios está integrada por los titulares de las Secretarías de Estado y por los Subsecretarios de los distintos Departamentos Ministeriales, y presidida por un Vicepresidente del Gobierno o, en su defecto, el Ministro de la Presidencia (artículo 8.1 y 2 LG). En ella se decide el calendario de la agenda legislativa del Gobierno, los tiempos políticos de tramitación, y se reparte juego entre los distintos departamentos conforme a criterios de estricta oportunidad política. Aunque legalmente es responsable de examinar todos los anteproyectos antes de que el Ministro promotor los eleve al Consejo de Ministros, en realidad la Comisión está encargada de depurar todo tipo de problemas políticos y técnicos de todos los asuntos sobre los que tiene que conocer el Consejo de Ministros. La Comisión ofrece, así, la oportunidad de conocer transversalmente la acción del Gobierno en su conjunto, el estado de desarrollo de las políticas sectoriales y el ritmo de trabajo de los distintos Departamentos.

Consejo de Estado, Consejo de Política Fiscal y Financiera..., en los supuestos en los que ello proceda- que el ordenamiento jurídico hace, en su caso, obligatorios<sup>445</sup>.

c) Si la iniciativa incluye un texto articulado, a la decisión del Gobierno, positiva o negativa, no tiene por qué seguirle trámite alguno (salvo la remisión al Congreso de los Diputados, si es positiva) ya que el Derecho no tiene prevista su existencia. Distinto es que debiera hacerlo. En cambio, si la acepta y no incorpora dicho texto, y la decisión es positiva, el Gobierno tendrá que resolver cuál es el camino que vaya a seguir para que sus servicios y dependencias se hagan cargo de la elaboración del anteproyecto correspondiente. Lo normal será que lo que haga -puesto que éste es el camino común y dado que casi así lo impone el artículo 22.2 LG que antes vimos- sea trasladar dicho encargo al Ministerio o Ministerios a los que el asunto corresponda por razón de la materia, cuyos servicios técnicos procederán a esa elaboración en los términos que ya conocemos. Desde aquí -ahora ya sí como proyecto articulado- el texto volverá al Consejo de Ministros que tomará la decisión definitiva.

d) Una vez aprobado el proyecto por el Consejo de Ministros, y hecho suyo por tanto por el Gobierno, el texto será remitido como tal proyecto de ley a la Mesa del Congreso para iniciar allí su tramitación parlamentaria.

Estos son, en fin, los pasos que seguirá el proyecto en su fase gubernativa cuya descripción dejamos con ello agotada. El problema es que el Gobierno habitualmente se desentiende de tal estímulo y, por lo tanto, este *iter* rara vez o nunca llega a producirse. Pero esa es otra cuestión que nos desplaza ya al terreno de *lo que el Derecho no dice*, esto es, al terreno de los hechos en cuya exposición entraremos después. Por ahora, permítasenos concluir este epígrafe, en el que consta toda la información relativa al régimen

---

<sup>445</sup> Vid. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: "Informes previos a la aprobación de proyectos de ley", en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 11, 2001.



normado de esta figura, con un *excursus* sobre la cara y la cruz que presenta esta apelación a la iniciativa del Gobierno como mecanismo mediador presuntamente utilizable a favor de los intereses de las Comunidades Autónomas.

### **3.3. *Excursus*: Ventajas e inconvenientes que puede comportar esta modalidad de iniciativa regional. Consideraciones sobre la supuesta preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno.**

Una vez cumplido el recorrido anterior y conocidos los aspectos procesales de la vía que estamos analizando, se nos hace cierto lo que decíamos al inicio de este capítulo: que ese itinerario abre preguntas sobre la razón de ser de esta figura, lo que no está muy lejos de significar que las abre sobre sus ventajas e inconvenientes. ¿Tiene realmente sentido habilitar esta segunda vía para que por ella circule dicha iniciativa cuando las Comunidades Autónomas ya tienen franco, si quieren, el camino directo al Congreso de los Diputados, primera Cámara de nuestro Parlamento y verdadero legislador? Pues la respuesta a esta cuestión habrá que construirla sobre ese cálculo de costes y beneficios, de ventajas e inconvenientes, que mencionábamos hace un momento.

Si para abordar ese análisis nos desplazamos a lo ya dicho por la doctrina, nos encontraremos con que, para un amplio sector de la misma, esta ampliación a dos vías y, en consecuencia, la posibilidad de que la segunda de ellas permita recurrir a la iniciativa del Gobierno para alcanzar el resultado normativo que la Comunidad Autónoma pretende lograr, tiene su razón de ser -y por lo tanto su ventaja- en que por este camino la Comunidad de que se trate puede beneficiarse de los muchos privilegios y prerrogativas con los que cuenta, a la hora de su tramitación, la iniciativa legislativa gubernamental –dígase, los proyectos de ley- y que sin embargo no existen a favor de las demás formas de iniciativa –léase, las proposiciones de ley- ahí incluidas las que las Comunidades Autónomas puedan remitir al Congreso de los



Diputados al amparo del artículo 87.2 CE.

Con toda claridad lo afirma así Gerpe Landín<sup>446</sup>, en un bien elaborado trabajo sobre el tema, cuando dice que la doble opción que mencionamos es “...un aspecto elogioso desde la perspectiva de las Comunidades porque ello posibilita que la iniciativa regional se acoja a los beneficios procedimentales de que goza la iniciativa de origen gubernamental”, acto seguido de lo cual hace un compendiado repaso sobre cuáles sean tales beneficios, cuestión en la que nosotros entraremos después. Y no otra cosa opinan quienes, como Otto y Pardo, Punset Blanco, García-Escudero y tantos otros, exponen –bien que desde una perspectiva más general- los muchos argumentos que abonan la primacía del Gobierno en la iniciativa legislativa<sup>447</sup>.

A la postre, se trata de fortalecer la posición del Ejecutivo en la elaboración de la ley frente a posibles entorpecimientos del *iter legis* que a nadie, y a ese Ejecutivo el primero, deberían convenir. Es lo que el profesor Garrorena ha intentado compendiar cuando formula los “*principios de agilidad procesal*” y “*de prioridad procesal*” debida a los proyectos de ley como un modo de dotar con eficacia al Gobierno del derecho que necesita<sup>448</sup>. Estamos,

---

<sup>446</sup> GERPE LANDÍN, M.: “Relaciones entre... *op. cit.*, p. 167.

<sup>447</sup> *Vid.*, al respecto LUCAS VERDÚ, P.: “Iniciativa legislativa”... *op.*, *cit.*, pp. 623-627; PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa... *op. cit.*, pp. 57-78; HERRERO LERA, M.: “Artículo 87... *op. cit.*, Ed. 1985, pp. 209-240; DORREGO DE CARLOS, A.: “Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental”, en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1988, pp. 289-353; OTTO Y PARDO, Ignacio de.: “La posición constitucional del Gobierno”, en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980, p. 178; CASCAJO CASTRO, J.L.: “La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992, pp. 13 y ss.; PÉREZ FRANCESCH, J.L.: *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 29-30; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa... op. cit.*, pp. 47 a 53; y GARRIDO MAYOL, V.: *Las garantías... op. cit.*, pp. 34-44, entre otros.

<sup>448</sup> GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, pp. 114-115.

en fin, ante una ventaja que ahora las Comunidades Autónomas podrían utilizar a su favor con sólo preferir el camino de la estimulación de la iniciativa legislativa del Gobierno a la hora de encauzar su proyecto de ley del Estado.

Ahora bien, aceptado el planteamiento anterior en la parte de verdad que indudablemente posee (el proyecto de la Comunidad se beneficiaría así de las ventajas que corresponden a la primacía o prioridad del Gobierno en la elaboración de la ley) entendemos que la cuestión debe ser analizada con mayor cuidado, tratando de ver además si esas ventajas lo son de una manera tan neta como se afirma y si, al lado de ellas, no existen inconvenientes que también deban ser puestos en la balanza. Proceder de esa manera va a requerir que encaremos el tema en una triple dimensión:

a) En primer lugar, va a ser necesario que veamos más a fondo en qué consiste, esto es, por qué existe y para qué existe esa aludida prevalencia o primacía del Gobierno que aquí acaba por convertirse en tan crucial.

b) Tras ello, será preciso que digamos con mayor puntualidad cuáles son las facultades o ventajas en las que se concreta esa prerrogativa privilegiada del Gobierno, porque únicamente así sabremos de lo que hablamos.

c) Y en tercer lugar, ya con toda proximidad al tema que nos concierne, habrá que ver si dichas ventajas –que sin duda lo son para el Gobierno- lo son también, y en qué medida, para la Comunidad Autónoma impulsora del proyecto.

Por lo que hace a la razón de ser de la primacía de la que goza la iniciativa legislativa del Gobierno, y de la que por tanto podría beneficiarse la Comunidad Autónoma que la insta, hay que decir que esa razón está claramente conectada al tipo de régimen político o sistema de gobierno dentro del cual se produce, y difícilmente podría entenderse sin tal referencia. En

efecto, en un sistema de separación rígida de poderes esa prevalencia de la iniciativa del Gobierno ni siquiera tiene razón de ser, tanto que, en este contexto, lo normal será que el Gobierno carezca incluso de tal capacidad de iniciar las leyes. Y es que, en realidad, no la necesita porque para evitar que la legislación, obra del Parlamento, entorpezca su acción como Ejecutivo le bastará con activar su facultad de impedir o vetar la ley.

Así lo vio Montesquieu, cuya visión de Inglaterra se produjo cuando el régimen inglés era todavía una Monarquía constitucional no parlamentarizada y donde, por tanto, se suponía que la Corona poseía la potestad de negarle su sanción a las leyes sin mayores dificultades: en la expresión que utiliza Montesquieu, no es necesario que el poder Ejecutivo proponga las leyes puesto que su *“faculté d’empêcher”* le permite rechazar las que hubiera deseado que no existieran<sup>449</sup>. Y así es también, con toda coherencia, desde 1787, en la Constitución de los Estados Unidos (donde el Presidente carece de competencia constitucional para iniciar la ley y sólo la débil mención que el artículo II, sección 3, hace a la posibilidad de *“informar al Congreso sobre el estado de la Unión, encomendado a su consideración las medidas que estime necesarias y oportunas”* ha permitido que, vía mensaje, aquél pueda tener una indirecta intervención en el impulso de las leyes) y en el capítulo III del Título III de la Constitución francesa de 1791, ambos regímenes basados en la separación rígida de los tres poderes del Estado.

E incluso cabría decir que las cosas siguen siendo parcialmente iguales en los regímenes parlamentarios -ya de separación flexible- cuando ese parlamentarismo es aún dualista o de dos confianzas (Cartas francesas de 1814 y de 1831, Estatuto Real de 1834, Constituciones españolas del siglo

---

<sup>449</sup> MONTESQUIEU : *De l’esprit des lois*, libro XI, cap. VI. De hecho, cuando en 1748 aparece esta fundamental obra en Inglaterra todavía se vive bajo el recuerdo de que en 1707 la reina Ana ha negado la sanción a una ley, la *Scotch Militia Act*, y si bien es verdad que desde entonces se está abriendo paso una convención constitucional que tiende a evitar que eso vuelva a suceder (*“el veto está tan muerto como la reina Ana”*, comienzan a decir los ingleses), lo cierto es que Montesquieu no tiene aún plena conciencia de ello.

XIX...), puesto que en ellos, si bien la Corona comienza a tener la capacidad de iniciar las leyes, mantiene aún muy activa su facultad de actuar sobre éstas mediante el veto, esto es, mediante su capacidad de *impedir*.

Así las cosas, es en los regímenes parlamentarios de tipo monista o de una sola confianza, la del Parlamento, y mucho más desde la aparición del llamado parlamentarismo racionalizado, donde la figura de la prevalencia atribuible a la iniciativa legislativa del Gobierno cobra todo su sentido. Aquí se produce, como es bien sabido, una fuerte integración del Gobierno con la mayoría parlamentaria que resitúa a ambos actores en una posición peculiar a estos efectos. El Gobierno pasa a recibir en plenitud la función de *dirección política*, bien que para ejercerla debe contar con la confianza y colaboración del Parlamento, y éste –escuchadas sus necesidades en clave legislativa– debe de satisfacerlas, lo que convierte a la iniciativa legislativa gubernamental en un verdadero acto de *“indirizzo político”*. Las posiciones se invierten, por tanto, y es el Gobierno el que, como dice Elia, acaba ocupando el lugar de un auténtico “comité directivo” del Parlamento o, lo que es igual, de la mayoría parlamentaria<sup>450</sup>.

La iniciativa legislativa del Gobierno, ejercida a través de la incesante presentación de proyectos de ley, es así la forma que aquél tiene de marcarle a las Cámaras las leyes que necesita y la orientación o dirección en la que las necesita. Y toda prevalencia concedida por el Derecho a tales proyectos de ley no es sino la manera que el mismo tiene de potenciar ese esencialísima función de dirección que al Ejecutivo le incumbe. Cuando nuestra Constitución dice en su artículo 97 que *“el Gobierno dirige”* la política interior y exterior del Estado, está asumiendo tal disposición de piezas, lo que autoriza a Punset Blanco a decir que “...iniciativa legislativa y dirección política guardan entre sí una relación de medio a fin, por lo que la preeminencia gubernamental en este ámbito se corresponde con la necesidad de instrumentalizar la aplicación del

---

<sup>450</sup> ELIA, L.: “Il governo come comitato direttivo del Parlamento”, en *Rivista Civitas*, núm. 4, 1951, pp. 59 a 66.

artículo 97, que asigna al Gobierno la dirección política”<sup>451</sup>.

Vista, pues, la cuestión de esta manera, cabría decir que hay incluso un segundo título desde el cual es posible considerar positiva la utilización por las Comunidades Autónomas de la vía del Gobierno como forma de impulsar la ley estatal que estiman necesaria. No es ya que, a través de ella, las Comunidades Autónomas puedan beneficiarse de todas las prerrogativas y privilegios que conlleva la primacía de los proyectos de ley frente a las proposiciones. Es que además, si acabamos de convenir que el Gobierno ejerce su función de dirección, orientación o *indirizzo* del proceso político – amén de por otros medios- a través de la presentación de aquellos proyectos de ley con los cuales intenta marcar el sentido de dicho proceso, habrá que aceptar también que las Comunidades tiene aquí un instrumento idóneo para influir en esa dirección reorientándola en el sentido de sus particulares intereses cuando crean que eso es lo que conviene a los mismos.

Pero el interrogante que aquí se nos cruza, conforme a lo que ya teníamos anunciado, consiste en saber de qué estamos hablando cuando nos referimos a la prevalencia o primacía ventaja de los proyectos de ley nacidos del Gobierno, porque dependerá de cuál sea el contenido de esta prerrogativa privilegiada el que ese beneficio, que ahora pretendemos trasladar a las Comunidades Autónomas, les compense o no a la hora de preferir dicha vía.

En síntesis, el elenco de tales ventajas, dejando para después el análisis de su conveniencia, y haciendo aquí omisión de algunas de ellas que apenas guardan relación con nuestro objeto (recordemos, por ejemplo, que la iniciativa legislativa del Gobierno se beneficia de una clara reserva material, pues sólo por esta vía se pueden iniciar determinadas leyes, artículos 131.2 y 134.1 CE; o que el Gobierno puede oponerse a la tramitación de aquellas proposiciones de ley y de aquellas enmiendas a un proyecto de ley que comporten aumento de gastos o impliquen disminución de ingresos, artículo

---

<sup>451</sup> PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa...*op. cit.*, p. 78.

134.6 CE...) es el siguiente:

a) Desde una perspectiva todavía muy general, el Gobierno tiene, desde luego, el derecho de estar presente y participar, bien que lógicamente con voz pero sin voto, en las reuniones que celebre la Junta de Portavoces, facultad que aquél puede poner a contribución de sus proyectos y, en nuestro caso, de aquellos proyectos de ley estatal que las Comunidades Autónomas hubieran querido encomendar a su impulso (artículo 39.2 RC y artículo 43.2 RS).

b) Posee, además, el nada menor derecho de pedir que se incluya una cuestión en el orden del día de una sesión y de imponer asimismo que su debate y votación gocen de prioridad (derecho de prioridad) sobre los demás asuntos que la Cámara fuese a tramitar o estuviese tramitando. El artículo 67.3 RC dice que “...*el Gobierno podrá pedir que en una sesión concreta se incluya un asunto con carácter prioritario, siempre que éste haya cumplido los trámites reglamentarios que le hagan estar en condiciones de ser incluido en el orden del día*”. Y el Reglamento del Senado, con especial referencia al *derecho de prioridad*, afirma rotundamente en su artículo 105 que: “*Los proyectos del Gobierno recibirán tramitación prioritaria sobre las proposiciones de ley*”.

c) Amén de lo anterior, los miembros del Gobierno disponen del privilegio de poder intervenir en los debates parlamentarios –ahí incluido el debate de las leyes- haciendo “*uso de la palabra siempre que lo soliciten*” (artículo 70.5 RC), lo que les libera del riesgo de que los muy estrictos tiempos parlamentarios existentes a este respecto pueden atropellarlos o reducirlos al silencio. En igual sentido, el artículo 84.4 RS.

d) Ya en el particular terreno de la tramitación propia de los proyectos de ley, la iniciativa legislativa del Gobierno goza de la ventaja que supone el no necesitar cubrir el trámite de la “toma en consideración”, tan esencial, en

cambio, para las proposiciones de ley (y, por tanto, para esta iniciativa si la Comunidad Autónoma correspondiente hubiera elegido remitirla como tal proposición al Congreso de los Diputados). En efecto, una vez realizada su “admisión a trámite” por la Mesa de la Cámara, los proyectos de ley quedan automáticamente aceptados (*vid., in fine*, lo que dice el artículo 109 RC<sup>452</sup>) y, en consecuencia, no es necesario pasar a su toma en consideración sino que se puede entrar directamente, sin mayores exigencias ni requisitos, en su enmienda, debate y votación.

e) En fin, el Gobierno dispone de la facultad de pedir la convocatoria de las Cámaras en sesión extraordinaria (artículo 73.2 CE) así como del poder de declarar urgente la tramitación de un proyecto de ley, con efectos sobre los tiempos a cubrir en el Senado (artículo 90.3 CE), prerrogativas ambas que también podría utilizar respecto del objeto que nos ocupa.

Parecería, pues, que no son pocas, en principio, las ventajas que comporta el uso de esta vía. Y desde el punto de vista del Gobierno en su actividad cotidiana como promotor de las leyes, está claro que lo son. Sin embargo, la cuestión no es tan diáfana cuando de lo que se trata es de saber si lo son asimismo para las Comunidades Autónomas que quieran acogerse a esta fórmula a la hora de impulsar una iniciativa de la ley estatal pensando tal vez en beneficiarse de tales privilegios. Y aquí la respuesta tiene que ser ponderada teniendo en cuenta una triple perspectiva.

Desde el ángulo de cada una de esas ventajas, no está nada claro que lo sean de una manera tan decisiva como su mero enunciado parece sugerir. Muchos de tales privilegios son prerrogativas genéricas (presencia en Junta de Portavoces, derecho privilegiado al uso de la palabra en los debates, convocatoria de sesiones extraordinarias, declaración de urgencia...) que

---

<sup>452</sup> Según su texto, una vez admitidos a trámite “...los proyectos de ley remitidos por el Gobierno...la Mesa del Congreso ordenará su publicación, la apertura del plazo de presentación de enmiendas y el envío a la Comisión correspondiente”.

jugarían igual si la vía elegida hubiera sido la otra, la remisión como proposición de ley al Congreso de los Diputados –ninguna ventaja especial, por tanto- y además no añaden nada particularmente relevante a la tramitación normal de los proyectos de ley vista desde la perspectiva que aquí nos interesa.

Otras de esas ventajas (fundamentalmente, la eliminación del trámite de la “toma en consideración”) tienen una apariencia mucho más llamativa; sin embargo, García-Escudero Márquez ha podido poner un eficaz empeño en demostrarnos, con razón, que tampoco esta superioridad es tan cierta y, si se nos apura, en que ni siquiera es tal: “...permítaseme al menos preguntarme – escribe, con la cabeza puesta en la similitud de situaciones que se produce cuando, respecto de un proyecto de ley, se presenta una enmienda de totalidad con solicitud de devolución del proyecto al Gobierno- 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?”. En su criterio, ese paralelismo existe y le permite afirmar que, salvados algunos extremos de menor cuantía, entre ambas situaciones se da una verdadera “identidad de naturaleza”<sup>453</sup>.

La segunda perspectiva desde la que habría que analizar el tema de las ventajas e inconvenientes de esta vía nos desplaza a otra cuestión que aquí deviene crucial: la de la fluidez o no fluidez de las relaciones que existan entre la Comunidad Autónoma impulsora de la iniciativa legislativa de la que venimos hablando y la mayoría política dominante en el Parlamento del Estado central, en este caso, en el Congreso de los Diputados. Y de este segundo cotejo vuelve a deducirse que los presuntos beneficios derivados de la utilización de la vía gubernamental por las Comunidades Autónomas no lo

---

<sup>453</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa... op. cit.*, pp. 20-21.



son en tan clara medida. Y no lo son porque si esas relaciones son fluidas y buenas (como sucederá cuando tanto la mayoría existente en el Parlamento central como la dominante en la Comunidad de que se trate pertenezcan a un mismo color político) la Comunidad Autónoma podrá obtener del Congreso, sin tener que recurrir a la mediación del Gobierno vía proyecto de ley para poder disponer de ellas, toda esa lista de ventajas que vimos que la iniciativa gubernamental acarrea. Y si, en cambio, esas buenas relaciones no existen (la Comunidad es de un color y el Gobierno y el Parlamento central de otro) lo normal es que ni proyecto de ley vía Gobierno ni proposición de ley vía Congreso de los Diputados vayan a prosperar; con abrirle la puerta del Gobierno a dicha iniciativa, no le hemos abierto puerta alguna.

Y aún existe –decíamos- una tercera perspectiva desde la que procede abordar este asunto. Es la de los hechos. Una perspectiva a cuyo través se podrá comprobar que, debido a su mal diseño, esta figura o no funciona o funciona de una manera distorsionada, lo cual es, con toda seguridad, la mayor censura que puede hacerse de la misma. Pero ocuparnos de esta tercera perspectiva requiere que lo hagamos con una extensión distinta, lo que casi reclama que le dediquemos un epígrafe específico. Es lo que hacemos a continuación.

#### **IV. Lo que el Derecho no dice. Los hechos como “pasivo” de esta figura.**

##### **4.1. Una causa que todavía pertenece al terreno del Derecho: sobre el despropósito que supone el que a una facultad atribuida por la Constitución a los Parlamentos regionales no le siga procedimiento o consecuencia alguna.**

Parecería, a la vista de lo anterior, que –pese a existir- no son tantas ni tan ciertas las ventajas que acompañan al uso de esta segunda vía, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, a la hora de

activar las posibilidades que el artículo 87.2 CE ofrece a las Comunidades Autónomas. Para empezar, el capítulo de los inconvenientes no está todavía completo porque hasta ahora no hemos hecho ninguna mención (o sólo la hemos hecho de una manera menor y sobrevolada) a lo que sucede en el terreno de los hechos, cuando es precisamente en ellos donde el “pasivo” de esta figura se hace más evidente. Pero es que antes de llegar ahí todavía tenemos que seguir moviéndonos en el marco del Derecho puesto que a él pertenece la causa principal que motiva los hechos a los que habremos de referirnos en el epígrafe siguiente.

Esa causa no es otra, como el lector ya habrá advertido, que la ausencia de un efectivo procedimiento capaz de quedar anudado al ejercicio de su capacidad de estímulo por parte de la Comunidad Autónoma, un procedimiento que prolongue, en suma, la actuación de ésta con algún tipo de actuación necesaria a cargo del Gobierno de la Nación. No se trata, en absoluto, de establecer un procedimiento tan preciso y pautado como el que sigue a dicha iniciativa cuando la Comunidad la ejerce ante el Congreso de los Diputados, ni tampoco de esperar que el Gobierno central adquiera obligaciones que excedan de su derecho a no hacerse cargo de ninguna iniciativa que no se avenga con su programa legislativo y de gobierno. Pero padeceríamos un espejismo considerable si creyéramos que todas las actuaciones referidas al Gobierno que arriba se describen y que sí pertenecen al mundo del Derecho (desde la recepción del estímulo por parte de tal Ejecutivo hasta su “pase previo” en Consejo de Ministros, llegando a la posibilidad de que éste active a sus departamentos y a sus servicios técnicos) constituyen ese procedimiento que aquí se echa de menos. Obviamente, eso sí, si el Gobierno quiere hacerse cargo de dicho estímulo –lo dijimos en su lugar- éste es el procedimiento que, según dice el Derecho, habrá que seguir, pero lo que el Derecho no dice es que el Gobierno de la Nación lo tenga que seguir, y ni siquiera que tenga que darse por enterado o que acusar recibo de ello. En estas condiciones, lo más exacto es mantener que tal procedimiento no existe o, al menos, que no existe –que es lo que aquí nos interesa- como

obligación del Gobierno. Éste puede, por tanto, desentenderse de la cuestión, y mientras el Derecho no le conmine a obrar de otra manera esto es lo que hará. En puros términos técnicos, este planteamiento es además un claro despropósito. Cuando los juristas hablamos de los derechos y libertades solemos decir que no hay verdadero derecho allá donde a su declaración no le sigue una efectiva garantía. Pues aquí las cosas no son muy distintas. Establecer una concreta facultad a favor de un sujeto cualquiera (en este caso, a favor de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a los que la Constitución española habilita para activar la iniciativa legislativa del Gobierno central) y sin embargo no vincular después ninguna consecuencia o actuación necesaria a cargo del sujeto respecto del cual ha actuado, equivale a construir esa facultad como un *vacío* ayuno de toda entidad jurídica. En toda relación jurídica bilateral no hay facultad donde la otra parte no adquiere ningún correlativo deber, lo cual constituye la mejor descripción de la situación en la que nos encontramos. Para medir la trascendencia que tenga realmente esta ausencia de procedimiento al que el Gobierno de la Nación deba de atenerse, lo mejor será que traslademos el análisis al terreno de los hechos. Allí es donde podremos comprobar cómo ese *vacío* no es inocuo. Por lo menos dos consecuencias sí le son referibles. Una en el ámbito de la actuación que cabe esperar del Gobierno y otra en el contexto de la identidad misma de esta figura la cual va a padecer bastante a resultas de tan censurable déficit de buena técnica legislativa. Vamos, pues, a ello.

#### **4.2. Y dos consecuencias de tal despropósito:**

##### **4.2.1. Una secuela imposible de evitar: el desentendimiento prácticamente total del Gobierno de la Nación.**

La primera de las consecuencias que cabe atribuir a esa ausencia de un procedimiento ineludible –por formal que éste fuera- llamado a constreñir al Gobierno de la Nación a prolongar el estímulo autonómico con algún tipo de

actuación a la que no se pudiera sustraer, es –acabamos de adelantarlo- que el Gobierno apenas se considera aludido por tal estímulo. En su implícita percepción de las cosas, el no tener la obligación de hacer nada *de iure* se confunde para él con el no tener que hacer nada *de facto*, con lo cual no cree estar en el deber no ya de debatir sino ni siquiera de atender dicha iniciativa. Eso es, al menos, lo que viene sucediendo en la casi totalidad de las situaciones.

Comprobarlo de una manera más precisa, con una referencia casi estadística a los hechos, requeriría respaldar lo que se dice con una indagación puntual que aquí hemos intentado pero que la propia conformación viciada de esta figura a la hora de su práctica hace imposible. No hay datos porque los propios organismos que deberían tenerlos y facilitarlos no los poseen. Los hemos recabado de las distintas dependencias del Gobierno (Gabinetes de Presidencia, organismos encargados de las relaciones con las Comunidades Autónomas y con sus Parlamentos...) y sus respuestas han sido elusivas cuando no frustrantes. No existe un registro cabal –más allá de los registros generales, que son otra cosas- donde el Gobierno tenga recogida la relación de los escritos en los que las Comunidades Autónomas hayan intentado estimular su iniciativa legislativa con la sugerencia de un objeto o, más aún, con el envío de un proyecto articulado de ley. Y, como no existe tal registro, tampoco existe constancia de en qué casos –hasta donde los haya habido y si los ha habido- ese estímulo ha tenido un tratamiento posterior o en qué haya consistido dicho tratamiento.

De los contactos informales con los que hemos tenido que suplir esa falta de información se deduce que la práctica más habitual y casi única por parte del Gobierno ha consistido en dejar pasar tales documentos sin activar ningún mecanismo de atención o, menos aún, de respuesta. Es verdad que muchas de las iniciativas legislativas que las Comunidades Autónomas le han hecho llegar han versado sobre objetos (inmigración, uniones de hecho, conflicto hidrológico, horarios comerciales...) sobre los que el Estado ha

terminado adoptando una ley. Pero no cabe deducir de aquí que aquella iniciativa autonómica haya sido en la mayoría de los casos –y casi nunca- el origen de la ley mencionada. Habitualmente, esa ley ya estaba en el programa legislativo del Gobierno, y la Comunidad lo único que ha hecho ha sido reforzar o estimular el interés del Gobierno por su adopción.

En fin, el otro canal por el que hemos intentado obtener noticias sobre el funcionamiento práctico de este instituto han sido los servicios técnicos de los Parlamentos autonómicos. Pero tampoco aquí hemos tenido mejor fortuna porque, como es fácil de entender, ellos suelen hacer un seguimiento puntual del proceso –y eso no todos ni siempre- hasta donde el mismo atañe a su actividad (iniciativa, debate, aprobación y remisión al Gobierno central), pero no a partir de aquí, es decir, no a partir del momento en que dicha actividad comienza a corresponder al Gobierno de la Nación, que es lo aquí interesado. Tal vez deberían hacerlo, pero de nuevo los contactos informales mantenidos con tales servicios nos sitúan en un escenario conocido: por lo común, el seguimiento de esa parte del proceso no se hace porque el Gobierno central no suele contestar y ni siquiera acusar recibo de la recepción. No hay, por tanto, nada que seguir. Más aún, ese seguimiento no se produce –insisten algunas respuestas- porque la Comunidad no espera que el Gobierno conteste.

Cuanto dijimos al hablar de la naturaleza de esta figura y advertir allí que para parte de la doctrina –poco importa ahora no compartirlo- estamos tan sólo ante una simple manifestación del ejercicio del derecho de petición por parte de los Parlamentos regionales, y cuanto diremos en el epígrafe siguiente sobre su identificación/confusión con las mociones entendidas como mera resoluciones parlamentarias encaminadas a impulsar al Gobierno, tiene aquí su interés. De hecho, ayuda a entender el cómo y el por qué de la falta de aprecio (al menos, de un mayor aprecio) que el Gobierno viene expresando por este instituto. Es que, en su percepción institucional, la figura del artículo 87.2 CE, por lo que a él respecta, no es tanto –pese a serlo- una

institución que opera en el delicado ámbito de la cooperación Estado–Comunidades Autónomas, ni es tampoco un elemento que afecte en profundidad al calado territorial de la función legislativa; es simplemente una manifestación de un derecho débil como es el derecho de petición formalizado además a través de un resolución parlamentaria -casi una moción- cuyo único designio se agota en su escueta expresión por la Comunidad.

Sin duda, se trata de algo entendible, pero no justificable porque el déficit de eficacia que comporta tal disposición de piezas afecta de un modo muy sensible a la identidad –al potencial jurídico-público- de esta institución.

**4.2.2. Y una práctica disfuncional ya comprobada: la utilización desviada de esta figura con propósitos distintos de los que se le suponen. Recurso al método del caso.**

En el terreno de sus efectos más negativos, una segunda consecuencia cabe conectar también al hecho de que el legislador no haya establecido ningún procedimiento necesariamente vinculado a la recepción por el Gobierno central del estímulo legislativo que la Comunidad le remite, un procedimiento a cuyos mínimos el Ejecutivo del Estado no pudiera sustraerse y cuya intención fuera además aproximar esta figura a su efectividad como técnica para el impulso –en positivo- del Gobierno de la Nación. Esa segunda consecuencia es clara: puesto que aquí ese procedimiento no existe ni, por tanto, puede tener ni tiene marcada su finalidad, ello conduce a que en su práctica, dentro de dicho vacío, se cuelen –de hecho- finalidades distintas y aun contrarias a las que se supone que deberían estar en su lógica matriz.

De hecho, en demasiadas ocasiones, en vez de perseguir con su uso el estímulo de la actuación del Gobierno, la Comunidad Autónoma parte del presupuesto de que –dado lo que pide y a quién se lo pide- esa actividad del Gobierno central nunca se va a producir, con lo cual es obvio que dicha práctica, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones,

termina pasando a jugar en el ámbito de los mecanismos de oposición, en este caso de los mecanismos de oposición entre la mayoría parlamentaria de la Comunidad Autónoma y sus fuerzas opositoras dentro de la Asamblea regional, a las que aquella mayoría consigue encarar así con ese reto difícil de asumir por éstas que es el tener que aceptar que es el Gobierno central de su propio color (distinto en este caso del color del Gobierno autonómico) el que permanece inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita. En pocas palabras, por esta vía el estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación deja de ser tal estímulo y se trasmuta en un hábil método para reconvertir los argumentos de la oposición contra la mayoría autonómica en argumentos de dicha oposición contra ella misma.

La cuestión es muy compleja e incluye matices que sólo es posible apreciar sobre la realidad. Analizarla, no obstante, respecto de la práctica de las diecisiete Comunidades Autónomas tan sólo añadiría un exceso de complicación que la haría menos informativa y más difícil de abarcar. De ahí que nos haya parecido preferible acogernos a una técnica tan común para el trabajo jurídico como es la técnica del caso y que, en consecuencia, hayamos optado por seleccionar un caso tipo -en esta oportunidad, el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia por las razones que expresamos en nota<sup>454</sup>- y, sobre él, intentemos (con el sentido unitario y la coherencia interna que tal simplificación aseguran) aclarar cuantas cuestiones deja abiertas el planteamiento anterior.

Viniendo, pues, a ello, los datos de la experiencia murciana son los siguientes. Desde los inicios de su funcionamiento hasta el día de hoy la Asamblea Regional de Murcia ha aprobado diez solicitudes de iniciativa

---

<sup>454</sup> La selección de la Comunidad Autónoma de Murcia se hace (amén de porque la proximidad "física" de ese caso con el lugar universitario donde esta investigación se realiza posibilita un conocimiento más directo y exacto de dicha realidad) porque la práctica de tal Comunidad es muy variada y cubre bien, por ello, los distintos supuestos que debemos esclarecer.

legislativa dirigidas al Gobierno de la Nación en materia de ley estatal. Cinco de ellas las ha adoptado entre 1989 y 1995. Entre marzo de 1995 y el mismo mes de 2006, extenso periodo de once años que incluye las legislaturas sexta y séptima de las Cortes Generales, no aprobó, en cambio, ninguna iniciativa de este tipo. Y las otras cinco solicitudes al Gobierno se sitúan en el tiempo que va de marzo de 2006 a marzo de 2011.

Vista dicha práctica desde otra perspectiva, sólo en dos ocasiones (2010, trasvase Tajo-Segura; 2011, financiación autonómica) esa solicitud se ha hecho mediante la presentación de un texto articulado debidamente enmendado y discutido por la Asamblea; en los demás casos la misma ha consistido en una simple sugerencia al Gobierno para que sea él quien elabore e impulse el proyecto de ley correspondiente<sup>455</sup>. Durante este tiempo,

---

<sup>455</sup> La relación de las diez “solicitudes de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación” que se mencionan en el texto es la siguiente:

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto, sobre medidas de apoyo a los trabajadores agrícolas de la Región.* Aprobada como moción (DS del Pleno núm. 71, de 04/05/1989. BOAR núm. 120, de 08-05-89). Remitida al Gobierno por oficio de 08/05/1989.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre elaboración de una ley estatal para la regulación de los horarios comerciales.* Aprobada como moción (DS del Pleno núm. 78, de 21/12/1992. BOAR núm. 93, de 31-12-92) No hay constancia de su envío al Gobierno.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre elaboración de un proyecto de ley estatal de protección a la familia.* Aprobada como moción (DS del Pleno núm. 131, de 28/04/1994. BOAR núm. 164, de 05-05-94) No hay constancia de su envío al Gobierno.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre necesidad de regular a través de una ley de convivencia las uniones de hecho.* Aprobada como moción (DS del Pleno núm. 137, de 19/05/1994. BOAR núm.167, de 25-05-94) No hay constancia de su envío al Gobierno.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre elaboración y aprobación del Plan Hidrológico Nacional.* Aprobada como moción con modificaciones (DS del Pleno núm. 174, de 08/03/1995. BOAR núm.214, de 15-03-95) Remitida al Gobierno por oficio de 13/03/1995.



en fin, el PSOE ha detentado el poder en el Gobierno central durante las legislaturas segunda a quinta y octava y novena (1982-1996, Gobiernos presididos por González; y 2004-2011, Gobiernos presididos por Rodríguez Zapatero) mientras que el PP lo ha hecho durante las legislaturas sexta, séptima y décima (1996-2004, Gobiernos presididos por Aznar y, de diciembre de 2011 a hoy, Gobierno de Mariano Rajoy). Por su parte, el PSOE de Murcia ha controlado la mayoría de la Asamblea regional hasta mayo de 1995, fecha en la que un claro cambio de tendencia trasladó esta mayoría al PP el cual la conserva sin fisuras desde entonces hasta hoy.

A partir de tales datos, la indagación sobre el comportamiento de esta figura –el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación- en la

---

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre elaboración del proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y propuestas de regulación.* Aprobada como moción (DS del Pleno núm. 73, de 15/03/2006. BOAR núm. 99, de 22-03-06). Remitida al Gobierno por oficio de 30/03/2006.

- *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, sobre aprovechamiento sostenible del Acueducto Tajo-Segura.* (DS del Pleno núm. 63, de 18/01/2010. BOAR núm. 99, de 03-02-10). Remitida al Gobierno mediante oficio de 19/01/2010.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre modificación de la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.* (DS del Pleno núm. 83, de 22/09/2010. BOAR núm. 122, de 14-10-10). No hay constancia de su envío al Gobierno.

- *Solicitud de iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación sin adjuntar texto sobre protección social a los autónomos desempleados que hayan agotado sus prestaciones por desempleo.* (DS del Pleno núm. 84, de 06/10/2010. BOAR núm. 122, de 14-10-10). No hay constancia de su envío al Gobierno.

- *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.* (DS del Pleno núm. 95, de 23/03/2011. BOAR núm. 143, de 28-03-2011). Remitida al Gobierno mediante oficio de 23/03/2011.

Comunidad Autónoma de Murcia nos muestra distintos aspectos de la misma que, en consonancia con lo dicho más arriba, procede subrayar:

(i) Ocho de estas diez solicitudes lo son “*sin adjuntar texto articulado*” y su práctica evidencia que se tramitaron como moción, siendo aprobadas habitualmente como tal moción. Ello se corresponde bastante bien con lo que ya sabemos que dice –*vid.*, epígrafe 3.1 de este capítulo- el artículo 148.2 RARM (“*En el supuesto tercero del artículo 147 (sugerencia sin texto para que el Gobierno central lo elabore)...se realizará conforme a lo dispuesto para las mociones y siempre en Pleno*”). En un alto número de estos casos –cinco sobre ocho- no parece que haya habido ningún inconveniente que impida que la mencionada movilización del Gobierno central la acometa una Asamblea regional de su mismo color político: en todas estas ocasiones (1989, trabajadores agrícolas; 1992, horarios comerciales; 1994, protección de la familia; 1994, uniones de hecho; 1995, PHN) es una Asamblea regional con mayoría PSOE la que adopta la decisión de solicitar de un Gobierno central también controlado por el PSOE –los cuatro Gobiernos de Felipe González- que ponga en marcha una cierta actividad propia de la esfera legislativa del Estado. ¿Cómo es ello posible? Pues porque en estos cinco casos –y también en los otros tres- la figura que comentamos es percibida por sus actores más como una moción que como un auténtico estímulo de la iniciativa legislativa. No en vano no hay aquí un texto articulado, y lo único que se tiene delante a la hora de decidir es una mera resolución parlamentaria orientada a pedirle al Gobierno de la Nación –como en tantas mociones aprobadas por la Asamblea a la conclusión de un debate cualquiera- que se tome interés por impulsar determinada cuestión u objeto. En estas condiciones, pues, identificado y casi confundido con la moción, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno central pierde buena parte de su carácter y, por lo tanto, de su trascendencia. Es más fácil transigir así respecto de su contenido y aun requerir esa actuación del propio Gobierno central con el que se comparte partido e ideología<sup>456</sup>. El precio, claro está, es esa pérdida de identidad de la figura que

---

<sup>456</sup> No obstante, esa facilidad no impide que aparezcan supuestos de solicitudes

nos ocupa que acabamos de señalar.

(ii) A confirmar que esto es así viene el hecho de que, en determinadas ocasiones, tal propuesta aparezca rechazada como estímulo de la iniciativa del Gobierno de la Nación y, sin embargo, aprobada como *“moción con modificaciones”*. Ese es el caso, entre otros, de la solicitud de iniciativa legislativa sobre protección por desempleo agrario eventual, dejada decaer como tal y, en cambio, adoptada como *“moción consensuada de todos los grupos”* (BOAR núm. 228, de 04-05-87); de la referida al reconocimiento de la aparcería como terraje, retirada como iniciativa legislativa del Gobierno y, sin embargo, aprobada como *“moción con modificaciones”* (BOAR núm. 62, de 06-06-88); o de la relativa a ciertas actuaciones relacionadas con la población inmigrante, rechazada como iniciativa y aprobada, no obstante, como *“moción con modificaciones”* (BOAR. núm. 172, de 20-06-94).

(iii) Al margen de lo anterior, un dato no menos significativo es el que nos revela, bien que en otro orden de cosas, que entre marzo de 1995 y marzo de 2006 la Asamblea regional, dominada por mayoría PP, no adoptó ninguna solicitud dirigida a estimular la iniciativa legislativa del Gobierno PP, de su propio color. Aquí la práctica empieza a mostrar sus connotaciones de partido. Aunque su desvirtuación como mera moción parlamentaria permitiera –lo hemos visto- ciertas licencias durante la etapa PSOE, durante la etapa PP controlada por el Gobierno Aznar (sexta y séptima legislaturas) ni siquiera con ese desdibujado carácter se consiente que una eventual solicitud de iniciativa legislativa dirigida al Gobierno central pueda adquirir visos de presión –no digamos de oposición- frente al propio partido que gobierna en el centro. La aparición de ese propósito requiere otro escenario muy diferente, y es a él al que nos vamos a referir acto seguido.

---

rechazadas por el PSOE o dejadas caducar cuando tal iniciativa procede de IU o del PP. *Vid.*, por todos, la solicitud de iniciativa legislativa sobre RENFE en La Región (formulada por el PP y rechazada el 26-09-91) o sobre fomento del empleo (formulada por IU y rechazada el 17-06-92).

(iv) Son las dos oportunidades en las que la solicitud se produce “*adjuntando texto articulado*” (en 2010, intento de bloqueo del trasvase Tajo-Segura por el Estatuto de Castilla-La Mancha; y en 2011, sistema de financiación de las Comunidades Autónomas) las que nos acercan a ese contexto en el que tal iniciativa adquiere un relieve distinto y donde, por tanto, es posible advertir con mayor claridad que esta figura comienza a operar más como un arma de enfrentamiento en los litigios que oponen a mayoría y oposición dentro de la propia Comunidad Autónoma que como un auténtico instrumento para el estímulo legislativo del Gobierno de la Nación. Incluso la propia nomenclatura oficial utilizada en sede parlamentaria para referirse a este instituto varía. Ahora en los Boletines Oficiales de la Cámara autonómica se habla de “*Estímulo de la iniciativa legislativa ante el Gobierno de la Nación adjuntando texto de proyecto de ley para...*” (vid., por ejemplo, BOAR núm. 143, de 28-03-2011).

En la primera de estas ocasiones, el temor a la eventual aprobación por el Congreso de los Diputados del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuyo texto ponía fecha de caducidad al trasvase Tajo-Segura, hizo que a principios de 2009 los Grupos popular y socialista de la Asamblea Regional de Murcia pactaran la presentación como iniciativa consensuada y conjunta de una proposición de ley de iniciativa autonómica dirigida al Congreso de los Diputados y orientada a lograr una modificación de la Ley 10/2001, reguladora del Plan Hidrológico Nacional, a fin de asegurar así desde dicho texto la continuidad del trasvase frente a las citadas pretensiones del Estatuto castellano-manchego. Esta proposición apareció, sin embargo, publicada en el BOAR núm. 59, de 10 de febrero de 2009, como iniciativa unilateral del Grupo socialista el cual se adelantó –en mitad de ciertos rifirrafes entre Grupos- a depositarla ante la Mesa de la Asamblea bajo el título de *Iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados nº 1, sobre Proposición de Ley de modificación de la Ley 10/2001, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura*; su texto constaba de una exposición de motivos, tres artículos y tres

disposiciones adicionales, y el cambio fundamental que pretendía introducir en la Ley 10/2001 consistía en hacerle decir en su disposición adicional tercera, párrafo 2, que “... *el volumen de agua trasvasable, con arreglo a la legislación vigente, desde la cabecera del Tajo al Segura se destinará, en todo momento, a la cobertura de las necesidades hídricas de la cuenca del Segura para el sostenimiento económico y social de las comunidades autónomas receptoras del mismo*”, lo que venía a suponer el desbloqueo total del trasvase Tajo-Segura.

La respuesta del Grupo popular frente a dicha actuación unilateral del Grupo socialista se tradujo, amén de en el reiterado entorpecimiento a la posibilidad de que la propuesta socialista se debatiera desde ya (consiguió atrasar hasta seis veces el plazo de presentación de enmiendas), en el depósito el 11 de enero de 2010 de una nueva y distinta iniciativa respaldada tan sólo por el mencionado Grupo cuya principal novedad, por lo que a nosotros importa, consistía en que lo sometido ahora a la aprobación de la Asamblea regional pasaba a ser un proyecto de ley dirigido al Gobierno de la Nación y no a la Mesa del Congreso (*vid.*, su texto en BOAR núm.98, de 15 de enero de 2010) a fin de que fuera aquél –en este caso el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero- el que tuviera que instar del Congreso de los Diputados su tramitación, pudiendo hacerlo además por la vía de urgencia, bien que, en el fondo, lo presentara con la secreta esperanza, casi con la absoluta seguridad, de que ese impulso no se iba a producir y de que, en consecuencia, tal actitud elusiva del Gobierno Zapatero se volvería contra el propio Grupo socialista de la Asamblea que había roto el consenso.

La retirada del proyecto de Estatuto de Castilla-La Mancha en abril de 2010 zanjó, no obstante, el problema e hizo que la cuestión de fondo suscitada por el caso anterior (cuyos restantes hechos nos interesan sólo en parte<sup>457</sup>) quedara agotada, pero la eficacia distorsionada de este estímulo

---

<sup>457</sup> La iniciativa que comentamos en el texto se enmarca en el contexto del conflicto que enfrentó durante años a la Comunidad Autónoma de Murcia con otras Comunidades

---

con motivo del agua y, entre otras actuaciones, le llevó a oponerse a la propuesta de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que desde 2008 se estaba tramitando en Cortes, algunas de cuyas previsiones (valga por todas su disposición transitoria primera, que ponía el año 2015 como fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura) perjudicaban gravemente los intereses de la Comunidad murciana.

Por lo que respecta a la intervención de la Comunidad Autónoma de Murcia en dicho proceso, hay que recordar que bien avanzada la segunda mitad de 2008 comenzaron a manejarse propuestas en las que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha llegó a ofrecer su buena disposición para retirar del proyecto de texto estatutario la fecha de caducidad del trasvase Tajo-Segura, con tal de que se le permitiera sustituir tal referencia por una cláusula que expresara el derecho de Castilla La Mancha a ver garantizadas sus necesidades futuras, ahí incluida a tal efecto la mención de una reserva de 6.000 hectómetros cúbicos. A tales planteamientos contestaron las Comunidades de Valencia y de Murcia argumentando que el establecimiento de una reserva de 6.000 hectómetros equivalía a la eliminación práctica del trasvase, con lo cual tan sólo era una propuesta distinta en la apariencia. Y como medida complementaria en defensa de tal posición, la Comunidad Autónoma de Murcia ideó además hacia finales de diciembre de 2008 la posibilidad de anticiparse a la aprobación en Cortes del Estatuto de Castilla-La Mancha con el depósito en el Congreso de los Diputados de la Proposición de ley de iniciativa autonómica aprobada de forma conjunta por PP y PSOE a la que hacemos referencia en el texto. Los hechos se desarrollaron, a partir de aquí, de la forma que arriba se cuenta.

Las tensiones entre Grupos que se mencionan en el texto se produjeron entre el criterio del Grupo socialista interesado en marcar los perjuicios que acarrearía el dilatar la presentación de dicho documento ante el Congreso y la estrategia del Partido Popular, partidario de atemperar el momento de esa presentación al cariz que fueran tomando las negociaciones del Estatuto castellano-manchego a fin de no interferirlas de manera imprudente o innecesaria.

La propuesta popular dirigida al Gobierno de la Nación fue debatida en el Pleno el 18 de enero y aprobada por unanimidad por los tres Grupos de la Cámara habida cuenta de la decisión del Grupo socialista de no entorpecer ninguna vía ni, por lo tanto, ésta, lo cual no impidió, sin embargo, que la inicial proposición socialista, pendiente desde 2009 y encaminada a estimular al Congreso, siguiera también su curso, ni evitó que el Grupo popular acompañara su estrategia anterior con la formulación además de una enmienda a la totalidad de esta proposición cuyo contenido reproducía literalmente el de su propia iniciativa aprobada el 18 de enero.

La historia concluyó cuando, como se dice en el texto, el 21 de abril de 2010 se produjo la retirada del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha tras su derrota en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

potencialmente utilizable como instrumento de “oposición contra la oposición” quedó claramente de manifiesto.

La segunda de las ocasiones a las que inicialmente aludimos ha tenido que ver con las conocidas diferencias que la Comunidad Autónoma de Murcia mantiene con el modelo de financiación vigente en España desde 2009, desacuerdo que le llevó a utilizar el estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Estado que el artículo 87.2 CE le permite para intentar cambiarlo. El problema aquí para el Partido Popular, gobernante en la Región, residía en saber de antemano que canalizar esa iniciativa a través del Congreso de los Diputados suponía contar desde ya con su derrota dado que el Gobierno central socialista no estaba por las medidas que a la Comunidad Autónoma de Murcia le interesaba introducir en dicho modelo. En consecuencia, la solución para el Gobierno popular autonómico consistió en no plantear tal estímulo ante el Congreso de los Diputados sino ante el Gobierno de la Nación con el nada disimulado interés de alcanzar así un triple objetivo: a) marcar en el contexto del Estado de las Autonomías cuál era la posición de Murcia sobre el sistema de financiación en vigor; b) convertir esta actuación en un mecanismo explícito de oposición frente al Gobierno central y a sus –en el concepto de la Comunidad Autónoma de Murcia- equivocados criterios sobre dicha materia; c) y además hacerlo servir en el marco de sus enfrentamientos con la oposición socialista presente en la Asamblea regional al permitirle contestar a cada censura recibida desde aquélla con coste económico que las responsabilidades estaban en su propio partido cuyo Gobierno central no atendía los impulsos que –como éste- hubieran permitido mejorar el modelo y, con ello, la disponibilidad de los recursos necesarios. La propuesta fue planteada como *Estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, adjuntando proyecto de ley, para el equilibrio y la igualdad en la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades*

---



*Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* y debatida en el Pleno de la Asamblea de 23 de marzo de 2011. Su texto puede verse en el BOAR núm. 143, de 28 de marzo de 2011, su remisión al Gobierno se hizo mediante oficio del propio 23 de dicho mes y la contestación del Gobierno, como era de esperar, nunca se produjo. Pero su virtualidad como instrumento de oposición, esta vez doble, a la vez frente al Gobierno de la Nación y frente a la oposición socialista interna en la Comunidad, quedó de nuevo probada. No sólo no se esperaba que hubiera respuesta sino que más bien se contaba interesadamente con ello, más aún en una cuestión tan litigiosa y controvertida como ésta<sup>458</sup> en la que todos los medios para operar valían. Y no deja de ser significativo que cuando en diciembre de 2011, unos meses después de la actuación anterior, el Gobierno socialista de Zapatero fue sustituido por el Gobierno popular de Rajoy, un periodista le preguntara al Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luis Valcárcel, si iba a mantener frente al nuevo Gobierno, dada su identidad de color político, el mismo nivel reivindicativo en materias como la financiación o el trasvase. La respuesta de Valcárcel fue clara: *“Que no le quepa a nadie la menor duda de que seguiremos por ese camino....”*. Sin embargo, ninguna actuación de idéntico tipo vino a corroborarlo.

---

<sup>458</sup> Que se trataba –se trata- de una cuestión delicada, por demás litigiosa, entre Murcia, otras Comunidades y el Gobierno central socialista entonces en el poder lo prueba el que por entonces la Comunidad Autónoma estuviera ya defendiendo sus derechos financieros en sede jurisdiccional. Primero, planteando el 18 de febrero de 2011 un conflicto positivo de competencia contra la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, de 5 de octubre de 2010, en la que éste, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 22/2009, le remitía la información relativa a la financiación de la Comunidad Autónoma de Murcia para el año 2011 sin que entre las cantidades allí mencionadas aparecieran las relativas a los anticipos a cuenta de los Fondos de Convergencia a los que la Disposición transitoria 6ª la Ley 22/2009 se refería como esenciales para garantizar *“la suficiencia financiera”*. Y, en segundo lugar, interponiendo un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, preceptos que prácticamente trasladaban a dicha norma todas las previsiones sobre financiación autonómica para el año siguiente.



En síntesis, la práctica de esta figura nos sitúa, pues, ante una doble desvirtuación de su sentido a la que no es ajeno el hecho de que carezcamos de un procedimiento normado –por poco exigente que éste sea- capaz de reforzar su lógica institucional marcando mejor su finalidad más ortodoxa. Con excesiva frecuencia o bien esta figura diluye su identidad en la de una simple moción parlamentaria sin mayor trascendencia dirigida al Gobierno para estimularle a actuar en un cierto sentido, lo que no anima a éste a prestarle mayor atención, o bien se la actúa –desprendida totalmente de su intención impulsora- como un hábil mecanismo a utilizar en su estrategia de oposición con el que poder trasladar la responsabilidad de determinadas carencias a la fuerza política (central y/o autonómica) de distinto color que esté operando en ambos espacios. En la desembocadura de tales defectos, la identidad del estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación padece, en fin, de forma considerable.

**V. Ideas para una propuesta *de lege ferenda*: la necesidad de imponer unas mínimas obligaciones al Gobierno central impulsado por esta vía.**

La conclusión principal que se deduce del largo recorrido argumental anterior es que la regulación que el legislador ha dado a esta segunda forma de impulso de la iniciativa legislativa estatal prevista por el artículo 87.2 CE, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación, es notoriamente deficiente sobre todo en aquel de sus aspectos que deja literalmente en blanco la existencia de cualquier tipo de obligación a cargo del Gobierno respecto del estímulo que acaba de recibir. Es ese vacío normativo el que le permite al Ejecutivo no tener que darse siquiera por enterado de que tal iniciativa autonómica ha llegado a sus manos. Y es, a su vez, la seguridad de que las cosas se van a desarrollar de este modo la que anima a las Comunidades Autónomas a desconocer el verdadero sentido –la verdadera identidad- de esta figura, desvirtuándola de la doble manera que ya conocemos.

Nada de esto parece importar, porque como el Derecho no impone ningún deber al Gobierno que le obligue a prolongar el proceso con actos propios de comunicación, acuse de recibo, aceptación o rechazo, la ausencia de toda actuación por su parte no parece lesionar norma alguna. Y, de hecho, no la lesiona. No obstante, va de suyo que ésta no es la situación ideal y que si hemos convenido que la causa real del fiasco que esta segunda vía padece en la práctica reside en la inexistencia de unas consecuencias procesales necesarias que anudar al comportamiento del Gobierno tras el hecho de haber recibido éste el impulso autonómico, tendremos que concordar también que el Derecho debería taponar esa fisura estableciendo unas medidas que permitan reintegrar este instituto a su verdadero sentido y a su más cierta eficacia. Es lo que, *de lege ferenda*, hacemos a continuación.

En esta tarea no parece sensato, sin embargo, caminar en ninguna de las dos direcciones siguientes. No sería correcto diseñar esta zona vacía del proceso, la que se desarrolla en sede del Gobierno, como un procedimiento milimétrico y cerrado en el que todo apareciera pautado y previsto cuando está claro que cada legislador debe conservar la libertad de ser él quien precise lo que quiere concretar y hasta dónde lo quiere concretar. Y tampoco parecería adecuado intentar constreñir al Gobierno con un procedimiento que le cerque u obligue más allá de lo debido; que el Gobierno deba prolongar su recepción del estímulo autonómico con actos propios no significa, en nuestro sentir, que la previsión de tales actos no pueda consistir en mínimos o no se pueda satisfacer de un modo tendencialmente formal; para decirlo de la manera más clara, que el Gobierno esté en la obligación de hacerse cargo del impulso autonómico que le llega no supone que no pueda deshacerse de él mediante la simple afirmación de que dicha medida no se compadece, en este caso, con su programa legislativo, razón más que suficiente para desecharla. Pero este acto sí debe de existir.

Sentadas ambas premisas, el diseño de mínimos que, *de lege ferenda*, cabe establecer respecto de esta figura es el siguiente:

a) Una vez recibido por el Gobierno desde una Comunidad Autónoma el estímulo de su iniciativa legislativa, aquél debería venir obligado a incluir la cuestión en el orden del día de un Consejo de Ministros a celebrar en fecha nunca posterior a los treinta días siguientes al de su registro de entrada; si se decide que ha de pasar antes por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios –lo que no siempre debería ser preciso si el Gobierno decide prescindir de dicho trámite- debería incluirse siempre en el “índice rojo” a efectos de que al Gobierno le llegue como una cuestión informada pero nunca prácticamente decidida.

b) El Gobierno debe acusar recibo de dicho documento a la Comunidad Autónoma remitente, a la que podrá recabar, en su caso, aquellos informes y materiales adicionales que considere oportunos.

c) Llegado el día del Consejo de Ministros, el Gobierno debe resolver necesariamente la solicitud en un sentido o en otro, esto es, aceptando ese estímulo y procediendo a impulsar la posterior tramitación del proyecto de ley en los términos que ya conocemos, o rechazándolo de plano.

d) Tanto la aceptación con el rechazo del estímulo deberán estar motivados, bien que en el caso del rechazo pueda y deba bastar como razón suficiente para hacerlo –según vimos- la alegación por parte del Gobierno de la incompatibilidad de éste con su programa legislativo o incluso con su criterio de fondo sobre la materia.

e) En fin, el Gobierno deberá venir obligado a dar traslado de su resolución a la Comunidad Autónoma correspondiente en el plazo que se fije.

Se trata, pues, como el lector habrá advertido, de una regulación escueta y mínima. Pero, a nuestro juicio, suficiente para obtener determinadas cotas de eficacia que hacen a la deteriorada identidad de esta figura.



## **A modo de conclusiones: quince preguntas y quince respuestas en clave personal**

### **1. ¿Qué sentido tiene la inclusión de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la lógica común del sistema constitucional español hoy vigente?**

La facultad de las Asambleas de las Comunidades Autónomas de solicitar del Gobierno de la Nación la adopción de un proyecto de ley o de remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, reconocida, por primera vez en nuestra historia constitucional, en el artículo 87.2 de la Constitución de 1978, constituye un claro supuesto de iniciativa legislativa externa al Parlamento que trae causa del nuevo modelo de organización territorial por ella propugnado, el Estado autonómico, bien que lo haga en el marco de un sistema de titularidad plural de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales en cuya virtud participan de dicha potestad, además de los parlamentos regionales, el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado, y el cuerpo electoral (iniciativa popular). De ahí que, para tratar de explicar el sentido de la inclusión de la iniciativa legislativa regional en la lógica común de nuestro sistema constitucional, resulte imprescindible acudir

a los dos principios que simbolizan la síntesis del modelo territorial autonómico, los principios de unidad y autonomía. Y ello porque no cabe duda que, desde el punto de vista estructural, la participación de las CCAA en el procedimiento legislativo del Parlamento nacional entraña un tributo a la unidad del Estado, al vez que, desde el punto de vista teleológico, contribuye a la realización del principio de autonomía.

A su vez, en nuestro régimen autonómico, como ocurre en todo sistema de descentralización política, las relaciones entre el ordenamiento jurídico del Estado central y los ordenamientos que crean las CCAA en uso de su autonomía no se agotan en la operación del reparto competencial, sino que se hace necesario que la separación o independencia de las partes en el concreto ejercicio de sus competencias se vea modulada por un principio general de colaboración -o cooperación- que trate de reparar los déficits de eficacia y unidad de acción que aquella descentralización comporta, colaboración que, además -y así fue destacado tempranamente por el Tribunal Constitucional-, es consustancial a la propia naturaleza de nuestra organización territorial. No es de extrañar, pues, que la mayoría de la doctrina vea en este principio de colaboración el fundamento último de la iniciativa legislativa regional en el ámbito estatal. Sin embargo, se hace obligado subrayar que el citado principio encuentra su ámbito natural de virtualidad en el campo de las relaciones producidas por el ejercicio competencial, esto es, con ocasión de la concreta actuación de los poderes que corresponden a las instancias estatal y autonómica, mientras que a través de la facultad autonómica de iniciar leyes estatales prevista en el artículo 87.2 CE no se produce ningún tipo de ejercicio mancomunado de competencias compartidas entre el Estado y las CCAA, sino la participación voluntaria de éstas, y sólo en su fase de impulso o iniciativa, en el procedimiento de elaboración de la ley en las Cortes Generales, ley que, no olvidemos, en la concepción acogida por la Constitución de 1978 ("ley formal") es la encargada del desarrollo primero y superior de la Constitución y, en consecuencia, constituye la forma que adoptan las decisiones políticas más importantes. Cuando las Asambleas autonómicas ejercen la competencia que les ha conferido el artículo 87.2 CE no están legislando; están articulando la competencia legislativa de otro órgano, las

Cortes Generales.

En consecuencia, y con independencia de que la iniciativa legislativa autonómica responda a una concepción general y abstracta del sistema autonómico en términos de colaboración, o de que, en la práctica, pueda resultar útil a alguna Comunidad Autónoma 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 sus competencias, su razón de ser constitucional no es otra, a nuestro juicio, que la de servir, junto a otros instrumentos también constitucionalmente reconocidos (la designación de los senadores autonómicos, la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad y las iniciativas autonómicas “especiales” de reforma constitucional y estatutaria), a la integración de las CCAA en el conjunto estatal. Y ello sin perjuicio de aceptar que la eficacia de la iniciativa autonómica como tal mecanismo de integración política se ve mermada a veces tanto por el sentido que las CCAA suelen dar a sus propuestas legislativas, dirigidas en su gran mayoría al aumento de sus competencias y a la protección de sus particulares intereses, como por la subordinación de este tipo de iniciativa a la voluntad decisoria del Parlamento central o del Gobierno.

**2. ¿Hasta dónde el Derecho Constitucional de los otros Estados territorialmente compuestos comparte con el nuestro la previsión de dicha figura? Una respuesta a dos paños.**

Desde el punto de vista del Derecho comparado, se ha sostenido que la participación “regional” o “federal” en la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento central, fórmula que no es muy habitual en los ordenamientos extranjeros, es más propia de los Estados compuestos de carácter regional que de los modelos federales, donde aquella potestad sería casi desconocida debido a que los Estados miembros gozan de representación en la Cámara Alta del Parlamento federal. Tal afirmación, sin

embargo, es desmentida por una constatación “a dos paños” ya que, por un lado, es cierto que la posición de los Estados federados en una segunda cámara de representación territorial es tan sólo la de un miembro, lo que no les permite dominar la decisión de impulsar una ley federal que, por ejemplo, interese a tal Estado miembro, a lo que habría que añadir que la Cámara Alta en los regímenes federales suele gozar de una capacidad de iniciativa legislativa bastante más limitada que la Cámara Baja, e, incluso, en ocasiones, adolecer de una escasa o casi nula relevancia política, argumentos ambos que abonan la afirmación de que la figura de la iniciativa legislativa de los Estados miembros ante el Parlamento central es prácticamente una desconocida en los Estados federales, pero por otro lado es evidente que en la práctica encontramos Estados de este tipo en los que tal figura está perfectamente reconocida.

La conclusión que se deriva de lo anterior es que ni todo Estado regional reconoce necesariamente a sus entes territoriales autónomos iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal, ni la existencia de una segunda cámara territorial es óbice para que los ordenamientos constitucionales de algunas Federaciones reconozcan a sus Estados miembros capacidad de iniciativa legislativa federal, como así ocurre, por ejemplo, en México, país donde encontramos el primer antecedente constitucional del instituto objeto de análisis en nuestra investigación al atribuir la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 a las Legislaturas de los Estados la facultad de iniciativa legislativa ante el Congreso General. De otra parte, en otros regímenes federales la ausencia de iniciativa legislativa se ve compensada con otros modos de participación en la elaboración de la legislación federal. Éste es el caso de Alemania, cuya Constitución no reconoce a los *Länder* iniciativa legislativa pero sí les atribuye una importante facultad de impulso de la iniciativa legislativa del *Bundesrat*; y de Bélgica, que, a pesar de no otorgar iniciativa legislativa a las Comunidades y Regiones, acoge constitucionalmente una curiosa forma de integración de los intereses de las Comunidades en la formación de la



legislación federal a través de los grupos lingüísticos de cualquiera de las Cámaras.

Pero, sin duda, los modelos que de forma directa influyeron en la configuración del artículo 87.2 de la Constitución durante el debate constituyente fueron los representados por los Estados regionales de Italia, cuya Constitución de 1947 atribuye (artículo 121) a los Consejos regionales de las veinte regiones capacidad de iniciativa legislativa ante el Parlamento italiano, y donde se produjo un profundo debate doctrinal acerca de su objeto material que se trasladó a nuestro país; y de Portugal, cuya Constitución de 1976 hace lo propio (artículo 167.1) con las Asambleas legislativas de Azores y Madeira. Ello no obstante, ninguno de ambos modelos permite a sus regiones, como sí hace el precepto constitucional español, solicitar del Gobierno que éste adopte como propias propuestas legislativas por aquellas enviadas, estímulo de la iniciativa de la iniciativa legislativa gubernamental que supone toda una novedad en el Derecho contemporáneo, sin perjuicio de que pueda tratarse de una novedad bastante discutible, como tendremos oportunidad de señalar en alguna de las conclusiones posteriores.

### **3. ¿La consideración de la propuesta autonómica de ley estatal como iniciativa legislativa o como estímulo de dicha iniciativa es una cuestión realmente artificiosa?**

La calificación técnica de la facultad autonómica de remisión de proposiciones de ley al Congreso depende del significado que atribuyamos al trámite de la toma en consideración en relación con el procedimiento legislativo, y es que las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas a la Mesa de aquella cámara están sujetas, como el resto de proposiciones de ley (con excepción de las que provienen de los senadores o de los grupos parlamentarios del Senado, que serán tomadas en consideración en esta Cámara) a dicho trámite (artículo 127 RC). Para un sector mayoritario de la doctrina, la exigencia reglamentaria de

la toma en consideración viene a corroborar la distinción, constitucionalmente sancionada, entre los únicos titulares de una auténtica potestad de iniciativa legislativa (el Gobierno, el Congreso y el Senado) y aquellos otros sujetos que, por no poseer la capacidad para obligar a la Cámara a que se abra la fase deliberante del procedimiento legislativo, sólo gozan de una mera facultad de propuesta de iniciativa legislativa (los parlamentarios, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y los ciudadanos). Así pues, como la remisión de una proposición de ley de iniciativa autonómica no da paso de forma necesaria a la fase constitutiva del procedimiento legislativo, es decir, no obliga al Parlamento a tramitar la propuesta y resolver sobre su contenido (envío de la proposición a la Comisión competente y apertura del plazo de enmiendas, según reza el artículo 126.5 RC) al ser el Pleno del Congreso enteramente libre para adoptarla o no, las CCAA tienen, según el sentir mayoritario, una facultad de impulso de la iniciativa de esta Cámara, que la ejercerá, precisamente, si, a través de su toma en consideración, asume como propia la propuesta autonómica.

No obstante, sin querer enfrascarnos por ello en alambicadas discusiones teóricas y terminológicas, según nuestro criterio el envío de proposiciones de ley de iniciativa autonómica sí supone, por el contrario, una verdadera facultad de iniciativa legislativa equiparable a la que ostentan el Congreso y el Senado. Y ello porque la iniciativa legislativa, tal y como nosotros la entendemos, consiste en la capacidad de activar el procedimiento parlamentario ante las Cortes Generales, el cual tiene como primer trámite o fase la de calificación y admisión a trámite de la propuesta por parte de la Mesa. De este modo, el trámite de la toma en consideración viene a cumplir un papel de “primera lectura” en el que la Cámara examina la oportunidad del texto propuesto y confirma o no, desde un punto de vista político, parlamentario y técnico-jurídico, la proposición remitida, superado el cual no será posible presentar enmiendas de totalidad a dicho texto. Por lo demás, no habría que perder de vista que, en el supuesto que nos ocupa, ha

habido ya un acuerdo del Pleno de la Asamblea autonómica -adoptado en la mayoría de los casos por mayoría absoluta- que podría considerarse como una auténtica toma en consideración por un órgano parlamentario, equivalente a la que tiene lugar en el Senado con el resultado de que sus proposiciones de ley no se someten luego al dicho trámite en el Congreso.

**4. ¿Debe quedar reducida la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas a aquellas cuestiones que afecten al estricto interés de éstas o debe entenderse abierta a todo asunto propio de ley estatal?**

Una de las cuestiones más controvertidas que el análisis del artículo 87.2 CE suscitó desde un principio es el referido a la extensión del objeto o ámbito material de la iniciativa legislativa autonómica. ¿Debe quedar ésta reducida a aquellas cuestiones que afecten al estricto interés de las CCAA, o debe entenderse abierta a todo asunto propio de ley estatal? Como quedó dicho en la conclusión segunda, la discusión de esta figura en España ha venido precedida de un profundo debate planteado en Italia sobre idéntica cuestión en relación con la facultad de iniciativa legislativa regional reconocida en el artículo 121, párrafo segundo, último inciso, de la Constitución italiana de 1947, inclinándose la doctrina mayoritaria italiana por considerar que la iniciativa legislativa de los Consejos regionales ante el Parlamento de la República debe quedar limitada exclusivamente a aquellas materias de interés regional directo.

En nuestro país, una primera tesis -sostenida principalmente cuando el Estado de las Autonomías iniciaba su andadura- mantuvo que la iniciativa legislativa autonómica debía circunscribirse a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las CCAA que hubieran de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 CE; y una tesis posterior defendió la exclusión del poder de iniciativa de las Asambleas autonómicas de todos aquellos asuntos que no afectaran

directamente a su ámbito de intereses específicos. No obstante, en la actualidad nadie discute la ausencia de restricciones materiales de la iniciativa legislativa de las CCAA, sin perjuicio de que el fin típico al que se oriente en la práctica el ejercicio de esta facultad suele ser el incremento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente o la promoción de sus intereses. Piénsese, por destacar sólo algunos de los muchos argumentos a esgrimir a favor de esta opinión, que compartimos, que el tenor literal del artículo 87.2 CE reconoce la iniciativa autonómica sin especificar ningún límite material, lo que sí hace, sin embargo, el apartado tercero del mismo artículo al referirse a la iniciativa popular; y que no tendría sentido acotar materialmente la iniciativa legislativa autonómica “ordinaria” cuando la Constitución (artículo 166 CE) permite que la iniciativa legislativa de la Asamblea de una Comunidad Autónoma pueda tener por objeto la reforma de la primera norma del ordenamiento jurídico, es decir, la Constitución misma. Además, que las CCAA puedan impulsar la aprobación de una ley estatal sobre cualquier materia (con exclusión, claro está, de aquéllas reservadas a la iniciativa del Gobierno) es coherente con la significación constitucional del artículo 87.2 CE que ya apuntamos en la conclusión primera: contribuir a la integración de los entes autonómicos en la formación de la voluntad colectiva nacional, lo cual nos reafirma en el criterio aquí mantenido.

##### **5. ¿Cabe considerar a la iniciativa legislativa atribuida a las Comunidades Autónomas para poder promover la reforma de la Constitución o de su propio Estatuto como una forma especial de iniciativa legislativa autonómica?**

Junto a la potestad de que disponen las Asambleas autonómicas para poner en marcha el procedimiento de elaboración de leyes estatales ordinarias, aquellas Asambleas disponen también de iniciativa legislativa ante las Cortes Generales en relación con normas muy eminentes del ordenamiento jurídico del Estado. Nos referimos, claro está, a la facultad de

iniciativa de reforma de los Estatutos de Autonomía contemplada en los artículos 147.3 y 152.2 CE, que viene a confirmar el carácter bilateral de los Estatutos de Autonomía (Derecho autonómico al título más elevado y, al mismo tiempo, normas de Derecho estatal), y a la facultad de iniciativa de la reforma constitucional a que la se refiere el artículo 166 CE, cuya imbricación con la facultad acogida por el artículo 87.2 CE es tan clara que el que el propio artículo 166 CE nos remite a él.

Si analizamos con detalle el tenor de tales preceptos advertiremos que, aunque la entidad de la norma afectada por dichas iniciativas es muy distinta, la similitud –o, por lo menos proximidad- del procedimiento a cubrir, así como la idéntica intención de incorporar la voluntad autonómica a la voluntad del Estado que aquí se aprecia son claras, con lo cual ambos casos deben ser considerados, a nuestro juicio, como supuestos “especiales” de iniciativa normativa autonómica que, junto a la iniciativa legislativa “ordinaria”, la designación de los denominados “senadores autonómicos” y la legitimación para la interposición de recursos de inconstitucionalidad, completan los mecanismos previstos por la Constitución de 1978 para la participación de las CCAA en la formación de la voluntad estatal.

#### **6. ¿Cómo interpretar la exclusión del Senado, Cámara territorial de las Cortes, de la toma en consideración relativa a la iniciativa legislativa procedente de cualquiera de las Comunidades Autónomas? ¿Absurdo constitucional o dato identificador del modelo?**

El hecho de que, según el artículo 87.2 CE, las Asambleas de las CCAA únicamente puedan remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados, y no al Senado, resulta incongruente con el hecho de que éste posea la potestad de iniciativa legislativa en virtud del apartado primero de dicho artículo, en idénticas condiciones que el Gobierno y el Congreso -al que sí las puede enviar- y desvirtúa, una vez más, la condición del Senado

como “Cámara de representación territorial” proclamada en el artículo 69.1 CE, afirmando, nuevamente, la neta preeminencia funcional del Congreso de los Diputados sobre el Senado propia del esquema de bicameralismo imperfecto que nuestro ordenamiento jurídico instituye.

Ciertamente, al ser el Senado la Cámara donde las CCAA están representadas directamente a través de los senadores por ellas designados (artículo 69.5 CE), lo razonable sería que las proposiciones de ley de iniciativa autonómica pudieran presentarse ante dicha Cámara, donde, en principio, tendrían más posibilidades de superar el trámite de la toma en consideración, y sin que, en tal caso, fuera necesario reiterar tal trámite en el Congreso (artículo 125 RC). Y aunque ello no garantiza de por sí el éxito de la iniciativa autonómica presentada en la Cámara Alta, pues siempre cabría la presentación de enmiendas a la totalidad o el rechazo sin más del conjunto de la proposición por el Pleno o, en su caso, por la Comisión titular de competencia legislativa plena en el Congreso, dicha posibilidad no debería ser óbice a la admisión de la reforma que propugnamos pues tales riesgos no están excluidos en relación con las proposiciones de ley del propio Senado y, pese a ello, no han llevado a sostener la inutilidad de la iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida en su favor en el artículo 87.1 CE.

Así pues, procedería postular *de lege ferenda*, siguiendo el modelo italiano, la presentación indistinta de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica ante cualquiera de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales, de forma que la Asamblea proponente pudiera optar por la que, en las concretas circunstancias de cada caso, ofreciera mejores perspectivas para su admisión y trámite y, sobre todo, para su toma en consideración. Pero tal medida sólo será efectiva si se enmarca en una futura reforma que afecte a la configuración constitucional del Senado, convirtiendo su composición en verdaderamente territorial (por ejemplo, transformándolo en una especie de Consejo Territorial cuyos miembros sean

designados por los órganos ejecutivos de las CCAA), y modificando su posición dentro de la lógica del propio procedimiento legislativo. Sólo así las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas autonómicas tendrían, sin duda, más posibilidades de convertirse en leyes estatales.

**7. Acerca de una anomia que merece ser indicada: ¿cabe la negociación de un texto concordado de una iniciativa legislativa autonómica cuando son varias las Comunidades Autónomas las que deciden presentarla en común? ¿Y el eventual desistimiento unilateral de alguna de ellas una vez iniciado el procedimiento?**

Lógicamente, una Constitución como la nuestra que no dejó cerrado el modelo de reparto territorial del poder, ni siquiera la creación de unas u otras CCAA, no previó cómo afrontar muchas eventualidades propias del funcionamiento ordinario del sistema, como la que aquí se plantea. Pero tampoco lo ha hecho el legislador estatutario en ningún momento posterior del desarrollo del proceso de descentralización, tal y como habría correspondido. Sin embargo, que no exista norma que regule el *cómo* de esta iniciativa legislativa acordada o negociada por varias CCAA, no significa, evidentemente, que no pueda llevarse a cabo. Nada impide que dos o más regiones que compartan interés por presentar ante las Cortes o ante el Gobierno una determinada iniciativa legislativa en materia de competencia estatal puedan coordinarse para hacerlo de modo conjunto, buscando así, quizá, un impacto político mayor de su propuesta.

Ante esta ausencia de regulación específica, cabría plantearse la utilización de los instrumentos genéricos de colaboración "interautonómica", muy en particular la celebración de acuerdos de cooperación a tal efecto. Estos pactos entre CCAA previstos en el artículo 145.2 CE y cuyo régimen jurídico completo establece cada uno de los Estatutos de Autonomía, permitirían que los gobiernos autonómicos interesados pactaran los concretos términos de la iniciativa legislativa a plantear y que sometieran esa

decisión a la consideración de cada uno de sus parlamentos autonómicos, verdaderos titulares de la misma según lo previsto por el artículo 87.2 CE. Aquí podríamos encontrar el problema de que la intervención del parlamento autonómico establecida en cada Estatuto de Autonomía no es simétrica: si bien todos prevén, al menos, la prestación del consentimiento previo - autorización- o posterior –ratificación- a la celebración del acuerdo, sólo algunos prevén un verdadero cauce de aprobación parlamentaria que permita a la cámara autonómica decidir qué concreto contenido dar a la iniciativa, de forma razonablemente paralela a lo que sucedería si tal iniciativa fuera unilateral de esa Comunidad Autónoma, tal y como recogen los correspondientes reglamentos parlamentarios. En el caso de que entendiéramos que el sólo consentimiento del parlamento, sin que éste pueda modificar el contenido de la iniciativa conjunta, no cubre suficientemente las exigencias del artículo 87.2 CE, cabría pactar el texto de la iniciativa vía acuerdo de cooperación y que éste se sometiera posteriormente a un escrutinio completo por parte del parlamento regional. Iríamos así a una situación diferente, pero de resultado casi idéntico: ya no estaríamos ante una única iniciativa conjunta de varias CCAA, sino ante la posibilidad de que varias CCAA remitieran individualmente a las Cortes sendas iniciativas de contenido muy similar, cuya tramitación pudiera acumular en un solo proceso el parlamento estatal.

En ambos casos, si una vez iniciada la tramitación correspondiente alguna de las CCAA implicadas pretendiera desistir del acuerdo, ningún problema habría en ello desde la óptica que aquí nos interesa: en la medida en que el sistema permite iniciativas legislativas sustentadas por una sola Comunidad Autónoma, bastaría que una de las firmantes mantuviera la propuesta para que el Parlamento estatal debiera proseguir su tramitación, sin poder entender que el sujeto solicitante ha desistido de la misma.



## **8. ¿Cómo valorar la remisión del ejercicio de la iniciativa legislativa autonómica a las reglas del procedimiento legislativo ordinario?**

Las reglas procedimentales que se aplican al supuesto según el cual las Asambleas de las CCAA pueden adoptar la decisión de remitir una proposición de ley a la Mesa del Congreso o solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley son, por lo común, las propias del procedimiento legislativo ordinario previstas en los reglamentos parlamentarios regionales, esto es, aquellas a cuyo tenor las Cámaras autonómicas aprueban sus propias leyes en sus respectivos ámbitos de competencia, bien que en este caso estén provistas a veces con algunas especialidades procedimentales, entre las que cabe destacar la aprobación de la iniciativa mediante mayoría absoluta del Pleno donde así esté establecido. Ello es explicable porque no en vano, salvo en el hipotético caso de que la vía de estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno prevista en el artículo 87.2 CE sea cubierta por la Asamblea mediante la remisión de una mera solicitud o comunicado en el que exprese su interés por la regulación de una determinada materia, de lo que se trata es de elaborar un texto articulado, con sus enunciados venidos al formato de auténticas normas (bien que tan sólo potenciales o posibles) y con una vocación inocultable de normatividad futura. Su presentación, enmienda, debate y votación no pueden ser, por lo tanto, muy distintos de los que corresponden a una ley de la propia Comunidad. Eso hace, en fin, coherente que los reglamentos parlamentarios autonómicos realicen el reenvío de sus reglas a las del procedimiento legislativo común.

Pero esta remisión abre un debate, no suficientemente abordado todavía por la doctrina, sobre la efectiva condición del procedimiento de aprobación de la iniciativa autonómica en los parlamentos regionales, debate que puede plantearse en los siguientes términos: ¿estamos ante un auténtico procedimiento legislativo, toda vez que la actividad que a su través

se despliega va a concluir –o puede concluir- en la aprobación de una ley; o, por el contrario, estamos ante un procedimiento parlamentario de naturaleza distinta (quizá ante un estricto procedimiento habilitado para la relación entre órganos, en este caso, entre los órganos de las CCAA y los del Estado) ya que, aunque al final esa actividad pueda desembocar en la adopción de un texto legal, el parlamento autonómico no está utilizando en este caso su potestad de hacer leyes?

Así planteada la cuestión, el procedimiento que nos ocupa podría ser considerado verdadero procedimiento legislativo si se remarca aquel aspecto del mismo que nos inclina a verlo como la primera fase de un auténtico procedimiento constitucionalmente habilitado para la elaboración de las leyes. Poco importa –así visto el problema- que esta primera fase no se desarrolle todavía en el Parlamento estatal y sí en un Parlamento autonómico. No es la condición del actor sino la finalidad del procedimiento la que aquí debería resultar decisiva. Además, algunos reglamentos (Asturias, Extremadura) parecen considerarlo así al tratar el ejercicio de la iniciativa autonómica de la ley estatal dentro del Título dedicado al procedimiento legislativo, bien que lo hagan como “especialidad” del mismo o como “procedimiento legislativo especial”.

Sin embargo, nuestra opinión es algo distinta. Entendemos, según nuestro criterio, que no estamos ante un auténtico procedimiento legislativo, porque los parlamentos autonómicos no utilizan aquí su potestad legislativa, y sin que entre en juego tal potestad no puede haber leyes ni procedimiento legislativo *stricto sensu*. Ante lo que estamos, más bien, es ante un procedimiento parlamentario de distinta naturaleza en el que tiene todo sentido reenviar a las reglas del procedimiento legislativo, pero en el que dicho reenvío, por lógico que sea, no alcanza a convertir en “legislativa” su condición. No es de extrañar, pues, que algunos reglamentos hayan preferido o bien no complicar su criterio con problemas relativos a la naturaleza de dicho procedimiento (así el vigente Reglamento de la

Asamblea de Madrid de 1997) o bien traerlo al terreno de las relaciones “interorgánicas” propias de nuestro modelo territorial (esto último es lo que hacen, entre otros, los reglamentos parlamentarios del País Vasco y Cataluña), lo que lo aproxima bastante –con los matices que enseguida indicamos- a la posición que aquí mantenemos. Ahora bien, que ésta sea su naturaleza y, por lo tanto, que no se trate de un procedimiento legislativo en sentido propio, no significa que el mismo no guarde relación alguna con la función de legislar, a la que inicia y con la que comparte todo el aparato técnico que corresponde a la elaboración, por lo general, de un texto articulado. De ahí que podamos considerar ortodoxa la posición singular que al respecto adopta el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 2002, el cual regula el procedimiento para la iniciativa autonómica de las leyes del Estado fuera del Título dedicado al procedimiento legislativo (el Título V), pero lo hace sin desligarlo plenamente de la función de legislar toda vez que lo ha incluido en el capítulo III (“Del ejercicio de la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados y de su estímulo ante el Gobierno”) del Título VI, denominado “De los procedimientos especiales relacionados con la función legislativa”. En definitiva, pues, nos encontramos ante un procedimiento dirigido a la integración de la voluntad autonómica en las normas del Estado, que, a pesar de no ser función legislativa, guarda una relación profunda con la función de legislar.

**9. Sin perjuicio de su indiscutida legitimidad constitucional, ¿cómo cabe valorar la extensión de la capacidad para iniciar esta figura (a la postre, de la iniciativa de la iniciativa) a los propios ciudadanos a través del ejercicio de la iniciativa legislativa popular que la mayoría de los ordenamientos autonómicos le reconocen?**

La mencionada remisión a las reglas del procedimiento legislativo ordinario previstas en los reglamentos parlamentarios regionales trae consigo que los mismos sujetos que tienen reconocida la capacidad de inicio del procedimiento de aprobación de una ley regional puedan también abrir el

procedimiento de aprobación de una iniciativa legislativa autonómica. De acuerdo con tales reglas, tienen por lo general capacidad para poner en marcha el procedimiento de iniciativa legislativa regional un diputado, un grupo parlamentario, los Ayuntamientos y otras entidades territoriales de carácter local en algunas regiones y, salvo en las Islas Baleares, también los ciudadanos en los términos previstos por las leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa popular.

Que los ciudadanos de las diferentes CCAA puedan poner en marcha el procedimiento de aprobación de la iniciativa legislativa regional en el ámbito estatal ha de ser valorado, en cuanto extiende el derecho de participación directa en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23 CE, de forma positiva, aunque no deja de resultar llamativa la gran heterogeneidad con que las diferentes leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular fijan el número de firmas necesarias (6.000 en La Rioja, 10.000 en Murcia, Cantabria, Asturias, Galicia y Baleares, 12.000 en Aragón; 15.000 en Canarias – o el 50% de los electores de una circunscripción insular cuando la iniciativa afecte en exclusiva a un isla; 20.000 en Castilla La Mancha; 25.000 en Castilla y León; 30.000 en País Vasco; 40.000 en Andalucía; 50.000 en Valencia y Cataluña; el 1% de los electores del censo autonómico en Navarra y el 5% en Extremadura), lo que no responde a un criterio comparativo válido que tenga que ver con el número total de habitantes, la composición de su Parlamento o las condiciones de su sistema electoral. Si bien, claro está, entra dentro del ámbito de autonomía política de cada Comunidad Autónoma decidir dónde situar esta cifra.

Eso sí, a pesar de que la práctica totalidad de aquellas leyes excluyen de la iniciativa popular las materias que no sean competencia de la Comunidad, esta limitación, obviamente, no debe regir en nuestro caso, pues aquí no hablamos de iniciar el proceso de aprobación de una ley autonómica, sino de poner en marcha en el Parlamento regional el proceso

que apruebe una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales con el fin último de que se convierta en ley estatal. Por otra parte, al no excluirse de su ámbito las materias reservadas a ley orgánica, paradójicamente, mientras que 500.000 electores de todo el país no pueden, ex artículo 87.3 CE, impulsar la aprobación, modificación o derogación de una ley orgánica ante el Congreso de los Diputados, un número mucho menor de electores -como acabamos de ver- de una concreta Comunidad Autónoma sí podrán hacerlo, sin embargo, ante su Parlamento regional.

**10. ¿Es constitucionalmente legítimo que la mayoría de los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas impongan la mayoría absoluta como *quórum* requerido para adoptar una proposición autonómica de ley del Estado cuanto tal exigencia no la habilite ni la Constitución ni el correspondiente Estatuto de Autonomía?**

La gran mayoría de los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas exigen mayoría absoluta para aprobar la remisión de proposiciones de ley a la Mesa del Congreso, exigencia cuya legitimidad constitucional plantea algunas dudas por dos motivos: primero porque tal exigencia no viene impuesta por el artículo 87.2 CE, que es el que prevé tal figura, y segundo porque, en la medida en que para la aprobación de una proposición de ley de iniciativa autonómica se requiere un *quórum* especial y más elevado que el que rige como regla común para la adopción de los acuerdos en democracia, dicha exigencia comporta una derogación sensible del principio de las mayorías, entendido como expresión principal de la regla de la mayoría simple, que es, a la postre, la base fundamental y primera del funcionamiento ordinario de todo régimen democrático.

El Tribunal Constitucional (que no desconoce la profunda relación que traba a la regla de la mayoría con el funcionamiento normal de los sistemas democráticos, lo que le ha llevado a afirmar que, llevada a ciertos extremos,

la previsión de las citadas leyes reforzadas se produce en detrimento del carácter democrático del sistema que las acoge), ha tenido, no obstante, muy difícil sacar de dicha premisa las muchas y muy severas consecuencias que de ella se pueden extraer. Se lo ha impedido el tener que juzgar a partir de un texto constitucional que es absolutamente generoso con la posibilidad de excepcionar la vigencia de tal comprensión del principio democrático, hasta el extremo de crear una categoría (las leyes orgánicas) que es de todo punto inusual en Derecho comparado y que, sin embargo, abre la posibilidad de convertir buena parte del ordenamiento jurídico en ley reforzada. En consecuencia, para mantener el valor de dicho principio, el Alto Tribunal se ha visto en la necesidad de hacer protestas genéricas sobre la excepcionalidad de aquellos supuestos en los cuales es posible imponer al legislador una mayoría cualificada, pero sin acompañar tales protestas de la subsiguiente adopción de una comprometida línea jurisprudencial orientada a declarar, con verdadero criterio restrictivo, la inconstitucionalidad de tantas normas reforzadas que poco o nada tienen que ver con dicha excepcionalidad. En este sentido, creemos que es de aplicación a la exigencia de mayoría absoluta para aprobar proposiciones de ley iniciativa autonómica la doctrina que el Tribunal Constitucional fijó en su STC 179/1989, de 2 de noviembre (FJ 7º), según la cual no podemos cuestionar la legitimidad constitucional de las mayorías especiales impuestas a determinadas leyes autonómicas siempre y cuando se cumplan dos condiciones. La primera, que tal exigencia se avenga bien con el carácter excepcional del supuesto al que vaya referida. Y la segunda, que dicha alteración de la regla común de la democracia, la mayoría simple, venga establecida por las únicas normas que tienen rango para interferir en dichas reglas: la Constitución en el ámbito general del Estado y los Estatutos de Autonomía en el caso de las CCAA.

Por lo tanto, el punto de referencia a utilizar a la hora de determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos reglamentos parlamentarios, exigen una mayoría cualificada para la adopción de

determinados acuerdos -y, entre ellos, el que aquí nos ocupa-habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular, amén de la Constitución, en el correspondiente Estatuto de Autonomía en cuanto norma institucional básica que ha de contener la organización de las instituciones autonómicas propias (artículo 147.1 CE). El problema es que, en el caso de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica, esta condición no se suele cumplir, pues los Estatutos de Autonomía no prevén expresamente procedimientos reforzados para la aprobación de las mismas, sino que tal previsión la realizan, contra toda lógica, los reglamentos parlamentarios autonómicos, que, al exigir mayorías cualificadas, incumplen flagrantemente la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto y provocan una alteración grave de los mecanismos a cuyo través se articula normalmente el principio democrático y, por lo tanto, del principio democrático mismo.

**11. ¿Cuál ha sido hasta hoy la práctica de esta iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante el Congreso? ¿Cuál es su rentabilidad?**

La utilización por parte de las CCAA de esta potestad de iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados que el artículo 87.2 CE le tiene concedida ha sido muy escasa. En efecto, del total de 2.520 proposiciones de ley presentadas en el Congreso hasta el momento sólo 214, es decir, un 8,49 % de aquel total, lo fueron por las Asambleas de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Y aun esta cifra habría que corregirla porque 72 de aquellas 214 iniciativas habían sido presentadas en dos legislaturas consecutivas o directamente trasladadas de legislaturas precedentes, con lo cual, en puridad, son sólo 142 las proposiciones autonómicas “nuevas” o no reiteradas, un número muy inferior al de las 2.127 presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso. Con todo, el dato no debe magnificarse puesto que siempre será esperable que la actividad de los parlamentarios sea superior en este terreno a la de las CCAA. Más ilustrativo es, en cambio, saber (porque aquí sí comenzamos a hablar de rentabilidad) que únicamente

19 de aquellas 214 proposiciones autonómicas (un 8,87 % de las presentadas) han sido finalmente aprobadas, además, en su gran mayoría, con modificaciones. Y ello a pesar de que la frecuencia con que las proposiciones de ley de iniciativa autonómica han sido tomadas en consideración es, relativamente considerada, algo superior a la correspondiente a las iniciativas formuladas por los grupos del Congreso (un 65,42 % de las proposiciones autonómicas -140 de 214-, frente a un 57,82 % -1230 de 2.127- de las proposiciones planteadas por los grupos), lo cual trae causa de la circunstancia de que el número de proposiciones remitidas por parlamentos regionales dominados por el mismo partido que ostenta la mayoría en las Cortes es proporcionalmente superior al de las presentadas por el grupo parlamentario mayoritario del Congreso de los Diputados.

En todo caso, a la información anterior habría que unir el dato de que solamente una de las proposiciones de iniciativa autonómica que resultaron aprobadas tiene interés estatal o general (*la proposición del Parlamento del País Vasco de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*), mientras que el resto afectan a materias de interés específico de la Comunidad proponente. Quiere ello decir que la figura que analizamos ha funcionado, sí, en su dimensión de vehículo de determinadas aspiraciones regionales, pero no así en su condición de mecanismo de integración de las CCAA en la actuación política del Estado, condición que en su momento le atribuimos, por las razones ya vistas, como esencial al modelo territorial de Estado por el que ha optado la Constitución española.

## **12. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la iniciativa legislativa autonómica ante el Gobierno?.**

Por lo que se refiere la facultad que permite a las Asambleas autonómicas solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley, disintimos de la tesis doctrinal casi unánime que reduce su naturaleza a la



de mera manifestación o explicitación singular del derecho de petición que a todos los ciudadanos reconoce el artículo 29 CE. A nuestro juicio, esta facultad es mucho más que el derecho de petición toda vez que guarda innegables similitudes con la capacidad de remitir una proposición de ley de iniciativa autonómica al Congreso, de la que se diferencia pero no hasta el extremo de asimilarse a aquella otra figura. En efecto, tanto en la solicitud al Gobierno como en la remisión de una proposición de ley al Congreso estamos ante procedimientos de los que dispone la Asamblea legislativa de una Comunidad Autónoma para expresar su voluntad de que las Cortes adopten una ley, con lo cual la finalidad de los dos procedimientos es idéntica. El éxito o el fracaso de ambos tipos de propuestas autonómicas dependen, además, de decisiones discrecionales (adoptadas en un caso por el Gobierno, y en el otro por la mayoría parlamentaria en el trámite de la toma en consideración) tomadas de acuerdo con criterios de oportunidad política. Y ambas facultades son, en fin, actuaciones “interorgánicas” específicamente contempladas y previstas por la Constitución, lo que a todas luces les debe conferir un estatuto jurídico dotado de algún contenido que sólo muy relativamente se asemeja a la que corresponde al derecho de petición.

Sin embargo, también existe una importante diferencia entre ambas figuras en el terreno de las consecuencias, ya que mientras que el Congreso tiene que rechazar expresamente la proposición de ley en el trámite de la toma en consideración, el Gobierno puede –y suele– simplemente ignorar la propuesta autonómica de proyecto de ley. De la diferencia citada podemos deducir que no estamos ante una facultad idéntica en ambos casos, o, dicho de otro modo, que en el supuesto del Gobierno no estamos –como en el caso del Congreso– ante un acto de iniciativa legislativa propiamente dicho porque ni el mismo opera directamente “en” Parlamento (como sí sucede en toda iniciativa que merezca tal calificación; aquí su operatividad se agota en su referencia al poder ejecutivo) ni obliga, en consecuencia, a abrir el procedimiento parlamentario de toma en consideración y debate de un eventual

texto de ley, aunque sea para rechazarlo *a limine*. ¿Ante qué estamos entonces? Pues no ante un enunciado vacío sino ante un acto constitucionalmente previsto con un fin predeterminado por la Constitución que no es la directa iniciativa legislativa del Congreso sino el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno, el cual, caso de adoptar el proyecto solicitado y remitirlo al Congreso de los Diputados, ya no estará ejerciendo la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma proponente, sino la propia.

**13. ¿Cabe considerar acertada o desacertada la decisión del constituyente de incluir al Gobierno de la Nación, ex artículo 87,2, entre los sujetos a los cuales las Comunidades Autónomas pueden dirigir sus pretensiones sobre la legislación estatal cuando el Gobierno no es una Cámara legislativa y el Congreso de los Diputados, que sí lo es, ya está habilitado para recibirlas?**

Por lo que se refiere a la capacidad de solicitar proyectos de ley al Gobierno, cabe preguntarse, en primer término, si tiene realmente sentido la decisión del constituyente de habilitar la vía de impulso de la elaboración de la ley estatal ante un órgano que no es un legislador o, al menos, no es el legislador cuya actividad se persigue, cuando las CCAA ya tienen franco, si quieren, el camino directo al Congreso de los Diputados, primera Cámara de nuestro Parlamento y verdadero legislador.

Para un amplio sector de la doctrina, la razón de ser de esta posibilidad de estimular la iniciativa del Gobierno radica en la ventaja que supone el permitir a la Comunidad Autónoma de que se trate beneficiarse de los muchos privilegios y prerrogativas con los que cuenta, a la hora de su tramitación, la iniciativa legislativa gubernamental, privilegios y prerrogativas que tratan de fortalecer la posición del Ejecutivo en la elaboración de la ley con el fin de dotarlo del derecho que necesita, y que, sin embargo, no existen a favor de otras formas de iniciativa, ahí incluida la modalidad de iniciativa autonómica consistente en la remisión a la Mesa del Congreso de

proposiciones de ley elaboradas por los parlamentos regionales. En efecto, es cierto que en los regímenes parlamentarios de tipo monista como el nuestro, la prevalencia de la iniciativa legislativa del Gobierno cobra todo su sentido, ya que éste pasa aquí a recibir en plenitud la función de *dirección política*, bien que para ejercerla debe contar con la confianza y colaboración del Parlamento, lo que convierte a la iniciativa legislativa gubernamental, ejercida a través de la presentación de proyectos de ley, en un verdadero acto de *indirizzo político*.

Vista, pues, la cuestión de esta manera, cabe considerar positiva la utilización por las Asambleas autonómicas de la vía del Gobierno como forma de impulsar la ley estatal no sólo porque, a través de ella, las CCAA pueden beneficiarse de todas las prerrogativas y privilegios que conlleva la primacía de los proyectos de ley frente a las proposiciones, sino que, además, las Comunidades tiene aquí un instrumento idóneo para influir en esa dirección política cuando crean que eso es lo que conviene a sus intereses particulares.

Ahora bien, para valorar la verdadera idoneidad de la vía que nos ocupa es preciso saber además si las CCAA pueden beneficiarse de todo el elenco de ventajas que constituyen el contenido de la primacía privilegiada de que disfruta la iniciativa legislativa del Gobierno. Y la respuesta a tal cuestión ha de tener en cuenta una triple perspectiva.

Visto el problema, en primer lugar, desde el ángulo de cada una de esas ventajas, no está nada claro que lo sean para los parlamentos regionales, al menos de una manera tan decisiva como su mero enunciado parece sugerir, ya que muchos de tales privilegios son prerrogativas genéricas (presencia en Junta de Portavoces, derecho privilegiado al uso de la palabra en los debates, convocatoria de sesiones extraordinarias, declaración de urgencia...) que jugarían igual si la vía elegida hubiera sido la remisión como proposición de ley al Congreso de los Diputados.

En concreto, en relación con la que se presume que es una de sus principales ventajas, la eliminación del trámite de la toma en consideración, cabe decir que ese beneficio no es tal toda vez que existe una clara similitud, cuando no identidad de naturaleza, entre el debate de totalidad al que se somete una proposición de ley en el trámite de la toma en consideración si la vía elegida fue la del Congreso y aquél al que puede quedar sujeto un proyecto de ley remitido por el Ejecutivo cuando contra el mismo se presenta una enmienda de totalidad con solicitud de devolución al Gobierno, lo que minimiza las diferencias de una manera sensible.

Planteada la cuestión, en segundo lugar, desde la perspectiva de la fluidez de las relaciones que existan entre la Comunidad Autónoma impulsora de la iniciativa legislativa gubernamental y la mayoría política dominante en el Congreso de los Diputados, los presuntos beneficios derivados de la utilización de la vía gubernamental por las CCAA tampoco lo son en tan clara medida, ya que si esas relaciones son fluidas y buenas (como sucederá cuando tanto la mayoría existente en el Parlamento central como la dominante en la Comunidad de que se trate pertenezcan a un mismo color político) la Comunidad Autónoma podrá obtener del Congreso, sin tener que recurrir a la mediación del Gobierno vía proyecto de ley, toda esa lista de ventajas que vimos que la iniciativa gubernamental acarrea. Y si, en cambio, esas buenas relaciones no existen (la Comunidad es de un color y el Gobierno y el Parlamento central de otro) lo normal es que ni el proyecto de ley vía Gobierno ni la proposición de ley vía Congreso de los Diputados vayan a prosperar.

Y, en fin, visto el problema en tercer lugar desde la perspectiva de los hechos, se comprueba que, debido a su mal diseño, esta figura -el estímulo de la iniciativa del Gobierno para alcanzar el resultado que se busca- o no funciona o funciona de una manera distorsionada, lo cual es, con toda seguridad, la mayor censura que puede hacerse de la misma. Aunque detrás insistimos sobre ello, es, sin duda, la ausencia de un efectivo procedimiento

capaz de quedar anudado al ejercicio de la misma y constreñir al Gobierno a darse por enterado, unido a la frecuente ausencia de voluntad política –no sólo por parte del Gobierno central, sino, lo que no deja de ser aún más sorprendente, por parte de los propios parlamentos regionales- la causa que está en la base del fiasco de esta figura, fiasco que, de nuevo, relativiza el valor de esta segunda vía.

En fin, a la vista de lo anterior se puede afirmar que, pese a existir, no son tantas ni tan ciertas las ventajas que acompañan al uso de esta segunda posibilidad, el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la Nación por parte de las CCAA, lo que permite cuestionar su acierto, esto es, su necesidad o conveniencia.

**14. Y una anomia aún más difícil de aceptar en términos técnicos: ¿puede la Constitución atribuir una facultad a un sujeto (en este caso, a las Asambleas autonómicas respecto del Gobierno de la Nación) sin que, en su posterior desarrollo normativo, el legislador vincule –por mínimo que éste sea- algún efecto a su ejercicio? ¿Hay verdadera facultad donde no hay correlativo deber?**

Quizá el mayor inconveniente que presenta la capacidad de estímulo de la iniciativa legislativa gubernamental otorgada a las CCAA en el artículo 87.2 CE sea la ausencia de un efectivo procedimiento que prolongue la actuación de éstas con algún tipo de actuación necesaria a cargo del Gobierno de la Nación. En efecto, el Derecho no dice que el Gobierno de la Nación tenga que seguir algún tipo de procedimiento cuando una Comunidad Autónoma ejerce esta vía de iniciativa, y ni siquiera que tenga que darse por enterado o que deba acusar recibo de ello, lo cual, en puros términos técnicos, es sin duda un claro despropósito, ya que establecer una concreta facultad a favor de un sujeto cualquiera, en este caso, a favor de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, a las que la Constitución española habilita para activar la iniciativa legislativa del Gobierno central, y

sin embargo no vincular después ninguna consecuencia o actuación necesaria a cargo del sujeto respecto del cual ha actuado, equivale a construir esa facultad como un *vacío* ayuno de toda entidad jurídica. En toda relación jurídica bilateral no hay facultad donde la otra parte no adquiere ningún correlativo deber, lo cual constituye la mejor descripción de la situación en la que nos encontramos.

Esta ausencia de un procedimiento ineludible llamado a constreñir al Gobierno de la Nación a prolongar el estímulo autonómico de su iniciativa legislativa con algún tipo de actuación a la que no se pudiera sustraer trae consigo dos importantes secuelas o consecuencias prácticas negativas.

La primera, que el Gobierno apenas se considera aludido por el estímulo autonómico recibido, con lo cual no cree estar en el deber no ya de debatir sino ni siquiera de atender dicho estímulo. De ahí que la práctica más habitual y casi única por parte del Gobierno haya consistido en dejar pasar los escritos en los que las CCAA han intentado estimular su iniciativa legislativa - sea con la sugerencia sin articular de un objeto o sea con el envío de un proyecto articulado de ley- sin activar ningún mecanismo de atención o, menos aún, de respuesta.

La segunda consecuencia se traduce en una doble desvirtuación práctica del sentido de esta forma de iniciativa, pues con excesiva frecuencia o bien esta figura diluye su identidad en la de una simple moción parlamentaria sin mayor trascendencia dirigida al Gobierno para estimularle a actuar en un cierto sentido, lo que no anima a éste a prestarle mayor atención, o bien, lejos de situarse en el terreno de la colaboración entre instituciones, se la actúa como un hábil mecanismo de oposición de la mayoría parlamentaria de la Comunidad Autónoma correspondiente frente a las fuerzas opositoras de su propia Asamblea, a las que dicha mayoría consigue encarar con el Gobierno central de su propio color (distinto en este caso del color del Gobierno autonómico), ya que así evidencia que es éste el que permanece

inerte y desentendido respecto del objeto cuya activación se le solicita.

A todas luces, la cobertura de esta anomia o ausencia de norma, con la previsión de alguna actividad o respuesta a cargo del Gobierno, evitaría -o, al menos, paliaría- tan defectuoso y caso vacío funcionamiento de esta figura.

**15. ¿Cabe adoptar algunas medidas *de lege ferenda* para alcanzar una mayor eficacia del estímulo de la iniciativa legislativa gubernamental?**

Como único modo de acabar con la causa del fiasco que en la práctica padece la vía del estímulo autonómico de la iniciativa legislativa gubernamental prevista en el artículo 87.2 CE - que, como quedó dicho, no es otra que la inexistencia de unas consecuencias procesales necesarias que anudar al comportamiento del Gobierno tras el hecho de haber recibido éste el impulso autonómico-, sería necesario imponer al Gobierno unas mínimas obligaciones que permitan reintegrar este instituto a su verdadero sentido y a su más cierta eficacia, cuidando muy mucho, eso sí, de evitar caer en una doble tentación: la de diseñar esta parte vacía del proceso como un procedimiento milimétrico y cerrado en el que todo apareciera pautado y previsto (y es que cada legislador debe conservar la libertad de ser él quien precise lo que quiere concretar y hasta dónde lo quiere concretar), y la de intentar constreñir al Gobierno con un procedimiento que le cerque u obligue más allá de lo debido, ya que el hecho de que el Ejecutivo deba prolongar la recepción del estímulo autonómico con actos propios no significa, en nuestro sentir, que no pueda deshacerse de él mediante la simple afirmación de que dicha medida no se compadece, en este caso, con su programa legislativo.

A tal fin, nuestra propuesta de reforma se movería en las siguientes direcciones: Una vez recibido por el Gobierno el estímulo autonómico de su iniciativa legislativa debería comenzar por acusar recibo a la Asamblea autonómica remitente, a la que podrá recabar, en su caso, aquellos informes y

materiales adicionales que considere oportunos. Además, el Ejecutivo debería venir obligado a incluir la cuestión en el orden del día de un Consejo de Ministros a celebrar en fecha nunca posterior a los treinta días siguientes al de su registro de entrada; si se decide que ha de pasar antes por la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios –lo que no siempre debería ser preciso- deberá ser incluida siempre en el “índice rojo” a efectos de que al Gobierno le llegue como una cuestión informada pero nunca prácticamente decidida. El Consejo de Ministros al que corresponda conocer de la iniciativa autonómica habrá de examinarla y decidir expresamente sobre ella, bien rechazándola o aceptándola si ya le vino redactada, es decir, si la Asamblea autonómica materializó su impulso en un anteproyecto ya articulado, bien dando traslado de tal estímulo al Ministerio o Ministerios competentes para que elaboren el correspondiente anteproyecto en caso contrario, y ello –como es lógico- en razón de la libertad de que goza este órgano en el ejercicio de su potestad de iniciativa. Tanto la aceptación con el rechazo del estímulo deberán estar motivados, bien que en el caso del rechazo pueda y deba bastar como razón suficiente para hacerlo -importa recalcarlo- la alegación por parte del Gobierno de la incompatibilidad de éste con su programa legislativo o incluso con su criterio de fondo sobre la materia. En fin, el Gobierno deberá venir obligado a dar traslado de su resolución a la Comunidad Autónoma correspondiente en el plazo que se fije. Se trata, a la postre, como el lector habrá advertido, de obligaciones estrictamente formales, respetuosas con la libertad de la que el Gobierno debe disponer, pero suficientes para evitar el absurdo que supone la existencia de una figura jurídica vacía de Derecho como la que, en este caso, el constituyente ha diseñado.



## Bibliografía citada

- [1] AGUILERA DE PRAT, C.R.: “Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia”, en *Revista CIDOB de Asuntos Internacionales*, núms. 51-52, Barcelona, 2001.
- [2] AJA FERNÁNDEZ, E. (coord.), con la colaboración de J. Tornos, T. Font, J.M. Perulles y E. Abertí: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- [3] AJA FERNÁNDEZ, E.: *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, 2ª ed., Alianza Editorial, 2003.
- [4] AJA FERNÁNDEZ, E.: *La reforma constitucional del Senado para convertirlo en una Cámara autonómica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- [5] AJA FERNÁNDEZ, E.: “Consideraciones sobre las Comisiones parlamentarias”, en M.A. Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980.

- [6] AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M.: “Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes”, en *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998.
- [7] ALBERTÍ ROVIRA, E.: *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- [8] ALBERTÍ ROVIRA, E.: “Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.
- [9] ALBERTÍ ROVIRA, E. y RUIZ RUIZ, J. J.: *La reforma constitucional del Senado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- [10] ALLI ARANGUREN, J.C.: “El principio de cooperación en la doctrina del Tribunal Constitucional español”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núms. 2 y 3, 2002-2003.
- [11] ALONSO DE ANTONIO, J.A.: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, t. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986.
- [12] ALONSO DE ANTONIO, J.A.: “Algunas propuestas para la reforma del Senado”, en *Foro Nueva Época*, núm. 2, 2005.

- [13] ALONSO GARCÍA, E.: “La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española”, en E. García de Enterría, J.D. González Campos y S. Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, vol. I, Civitas, Madrid, 1986.
- [14] ALONSO GARCÍA, E.: “Técnicas de reinserción y desarrollo del Derecho europeo”, en *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.
- [15] ALONSO GARCÍA, R.: “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, 1990.
- [16] ÁLVAREZ CONDE, E.: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980.
- [17] ALVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1985.
- [18] ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL V. y TUR AUSINA, R.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011.
- [19] ÁLVAREZ JUNCO J. y RUBIO LLORENTE, F. (eds.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional: texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- [20] ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

- [21] ARAGÓN REYES, M.: “La iniciativa legislativa”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986.
- [22] ARCE JANÁRIZ, A.: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990.
- [23] ARCE JANARIZ, A.: “El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993.
- [24] ARGULLOL I MURGADAS, E y VELASCO RICO, C.L.: *Instituciones y competencias en los Estados descentralizados*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2011.
- [25] BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*, vol. II, Tecnos, 1991.
- [26] BALLADORE PALLIERI. G., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1976.
- [27] BASTIDA FREIJEDO, F.J.: “Derecho de Petición”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995.
- [28] BASSOLS COMA, M.: “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- [29] BERAMENDI, P y MAIZ, R.: “Introducción: La segunda generación de análisis institucionales del federalismo” en *Zona Abierta*, núms. 104-105, 2003.

- [30] BIGLINO CAMPOS, P.: "Iniciativa legislativa", en *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995.
- [31] BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1973.
- [32] BLANCO VALDÉS, R.L.: "El Estado Autonómico, asimetría política y gobernabilidad", en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. II, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- [33] BLANCO VALDÉS, R.L.: "La reforma del Senado", en *Claves de Razón Práctica*, núm. 151, 2005.
- [34] BURDEAU, G.: *Traite de science politique*, vol. VIII, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1974.
- [35] CABADA HUERTA, M: "La facultad de iniciativa legislativa", en *Quórum legislativo*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. México, 2004.
- [36] CABEDO MALLOL, V.: "La iniciativa legislativa popular en las Comunidades Autónomas. La necesaria reforma de su legislación", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009.
- [37] CALIFANO PLACCI, L.: *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1988.
- [38] CANNAC, H.: *Eléments de procedure legislative et droit parlementaire français*, Institut de droit comparé, París, 1939.

- [39] CANO BUESO, J.: “El papel de los Parlamentos autonómicos en el sistema de cooperación interterritorial”, en J. Cano Bueso (coord.), *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Parlamento de Andalucía, 1990.
- [40] CAPÓ GIOL, J.: “Participación en el procedimiento legislativo estatal”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. III, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1988.
- [41] CARRÉ DE MALBERG, R.: *Contribution à la Théorie Générale de l'État, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Sirey, París, 1920 (reimpresión de 1962).
- [42] CARVAJAL IRANZO, I., en M.R. Ripollés (coord.), *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- [43] CASCAJO CASTRO, J.L.: “Kelsen y la Constitución española de 1931”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 1, 1978.
- [44] CASCAJO CASTRO, J.L.: “La forma parlamentaria de Gobierno en el sistema constitucional español”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992.
- [45] CASU, A.: “L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971”, en *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, núm. 3, 1986.
- [46] CAZORLA PRIETO, L.M.: *Las llamadas Leyes de Acompañamiento Presupuestario Sus problemas de constitucionalidad*, Instituto de Estudios Fiscales, Marcial Pons, Madrid, 1998.

- [47] CHELI, E. y CARETTI, P.: “El proceso legislativo en Italia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1986.
- [48] CHELLINI, A.: “L’iniziativa legislativa regionale”, en *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, 1982.
- [49] COLOM PASTOR, B.: “La posición de los Consejos Insulares en el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Gobierno Balear, Palma, 1988.
- [50] COLOM PASTOR, B.: *El derecho de petición*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- [51] CONSTANTINO, M.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Cedam, Padua, 1976.
- [52] CONTRERAS CASADO, M.: “La reforma de la Constitución”, en M. Ramírez Jiménez (dir.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979.
- [53] CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Colaboración y cooperación en el sistema autonómico español. Reflexiones tras el fracaso de la propuesta de Ley General de Cooperación Autonómica”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2002.
- [54] CORCUERA ATIENZA, F.J.: “Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, 1981.

- [55] CORONA FERRERO, J.M.: “El derecho de petición ante el Parlamento: proceso normativo”, en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 3, 1997.
- [56] CRISAFULLI, V.: *Lezioni di Diritto costituzionale*, Cedam, Padua, 1970.
- [57] CRUZ VILLALÓN, P.: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en J. Cano Bueso, *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Tecnos, Madrid, 1990.
- [58] CRUZ VILLALÓN, P.: *El Estado de Sitio y la Constitución. La constitucionalización de la protección extraordinaria del Estado (1789-1878)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- [59] CUOCOLO, F.: “Iniziativa legislativa”, en *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Milán, 1971.
- [60] D'ATENA, A.: “La reforma constitucional del regionalismo italiano”, en *Revista de estudios autonómicos y federales*, Instituto de Estudios Autonómicos, núm. 4, 2007.
- [61] DA SILVA OCHOA, J.C.: “La legitimación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en defensa de sus competencias no legislativas”, en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos*, 1986.
- [62] DE ESTEBAN, J.: *Las Constituciones de España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.



- [63] DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P.J.: *Tratado de Derecho Constitucional*, vol. III, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2000.
- [64] DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L.: *El régimen constitucional español*, vol. II, Editorial Labor, Barcelona, 1980.
- [65] DE LA VALLINA VELARDE, J.L.: “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en *Actualidad y perspectivas del derecho público a fines del siglo XX. Homenaje al profesor Garrido Falla*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- [66] DE MARCOS FERNÁNDEZ, A.: “Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 240, 1994.
- [67] DE VEGA GARCÍA, P.: “La reforma de la Constitución”, en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Madrid, 1978.
- [68] DENNINGER, E.: “El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986.
- [69] D`ORAZIO, G.: “Contributo allo studio delle funzioni costituzionale delle Regioni”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 1972.
- [70] DORREGO DE CARLOS, A.: “Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental”, en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1988.

- [71] ELIA, L.: “Il governo come comitato direttivo del Parlamento”, en *Rivista Civitas*, núm. 4, 1951.
- [72] EMBID IRUJO, A.: *Los Parlamentos territoriales: un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987.
- [73] EMBID IRUJO, A.: “Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales”, en *Las Cortes Generales*, vol. 1, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987.
- [74] FERMANDOIS VÖHRINGER, A.: “El Senado en el Derecho comparado”, en *Revista Chilena de Derecho*, vol. 24, núm. 2, 1997.
- [75] FERNÁNDEZ FARRERES, G: “El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983.
- [76] FERNÁNDEZ-MIRANDA ALONSO, F.: “Los problemas de la distribución territorial del poder en España. (La reforma del Senado)”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 34, 1991.
- [77] FERNÁNDEZ SEGADO, F.: *Constituciones históricas españolas*, Civitas, Madrid, 1986.
- [78] FERRANDO BADÍA, J.: *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*, Tecnos, Madrid, 1978.
- [79] FERREIRA, F.A.: *As Regiões Autónomas na Constituição*, Coímbra, 1980.

- [80] FIGUEROA LAURADOGOITIA, A.: *El Parlamento Vasco*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991.
- [81] FUNES MARTÍNEZ, M.: *Las preautonomías regionales en España*, Caja de Ahorros Provincial de Murcia, Murcia, 1984.
- [82] GALEOTTI, S.: *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milán, 1957.
- [83] GARCÍA CUADRADO, A.: “El Derecho de Petición”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991.
- [84] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- [85] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las decisiones comunitarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 33, 1991.
- [86] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Democracia, jueces y control de la Administración*, Prólogo a la 5ª ed., Civitas, Madrid, 2000.
- [87] GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1987.
- [88] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Civitas, Madrid, 1988.
- [89] GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 2000.

- [90] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.
- [91] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- [92] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 16, 2005.
- [93] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 21, 2004.
- [94] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- [95] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- [96] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “La Comisión General de las Comunidades Autónomas (Reforma del Reglamento del Senado)”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 13, 1994.
- [97] GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, P.: “Informes previos a la aprobación de proyectos de ley”, en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, núm. 11, 2001.

- [98] GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: “Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 9, 2000.
- [99] GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Las participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 22, 1998.
- [100] GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Senado, Estado autonómico y colaboración legislativa”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17, Madrid, 2006.
- [101] GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.
- [102] GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “Algunos aspectos de nueve años de jurisprudencia constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 15, 1989.
- [103] GARCÍA MARTÍNEZ, M.A.: “La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo”, en R. Morodo Leoncio y P. de Vega García (coords.), *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, vol. III, 2001.
- [104] GARCÍA MORALES, M.J.: “La colaboración a examen. Retos y riesgos de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009.

- [105] GARCÍA ROCA, F.J. y SANTOLAYA MACHETTI, P.: “Consideraciones sobre las finalidades del Estado autonómico como institución”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 66, 1982.
- [106] GARRIDO FALLA, F.: “Comentarios al artículo 29 de la Constitución española”, en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2ª ed., Madrid, 1985.
- [107] GARRIDO MAYOL, V.: *Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley*, Tirant, Valencia, 2010.
- [108] GARRORENA MORALES, A.: *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, 2ª ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- [109] GARRORENA MORALES, A.: “Una propuesta para la reforma constitucional del Senado”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995.
- [110] GARRORENA MORALES, A.: “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en P. Biglino Campos (dir.), *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008.
- [111] GARRORENA MORALES, A.: “Acerca de las leyes orgánicas y de su espuria naturaleza jurídica”, en *Revista de estudios políticos*, núm. 13, 1980.
- [112] GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

- [113] GERPE LANDIN, M.: “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”, en M.A. Aparicio (coord.), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980.
- [114] GIL ROBLES GIL DELGADO, J.M.: *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986.
- [115] GIL ROBLES Y QUIÑONES, J.M.: “Se siguió un mal camino”, artículo publicado en el diario El País (26-1-1978).
- [116] GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: “Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes omnibus”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008.
- [117] GIRÓN REGUERA, E. y GARCÍA J.L. (coords.): “La descentralización regional en Portugal”, en *Los modelos europeos de descentralización territorial*, 2006.
- [118] GIZZI, E.: *Manuale di Diritto regionale*, Giuffrè, Milán, 1981.
- [119] GOMES CANOTILHO, J.J.: *Direito Constitucional*, 4ª ed., Coímbra, 1986.
- [120] GÓMEZ LUGO, Y.: “El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado”, en *Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2009.
- [121] GONZÁLEZ ENCINAR, J.: *El Estado unitario-federal*, Madrid, Tecnos, 1985.

- [122] GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Parlamento y convenios de cooperación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011.
- [123] HERRERO LERA, M.: “Artículo 87: Iniciativa legislativa”, en O. Alzaga Villaamil (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. VIII, Cortes Generales-Edersa, Madrid, 1998.
- [124] HUERTAS CONTRERAS, M.: “El Derecho de Petición en el ordenamiento constitucional español”, en *Estudios de Derecho Público en homenaje a Juan José Ruiz Rico*, vol. II, Tecnos, Madrid, 1997.
- [125] JELLINEK, G.: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Mohr, 1892.
- [126] JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, Madrid, 2003.
- [127] JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.: “El derecho de petición y la iniciativa legislativa”, en *Cuadernos de Documentación*, núm. 25, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980.
- [128] JIMÉNEZ DÍAZ, A.: “La impugnación de las Leyes Medidas como problema”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 112, 2001.
- [129] JULIÁ DÍAZ, S.: “Sociedad y Política”, en M. Tuñón de Lara (dir.), *Historia de España X, Transición y Democracia, 1973-1985*, Editorial Labor, Barcelona, 1993.



- [130] KOLLER H. y BIAGNI, G.: “La nueva Constitución Federal Suiza. Una visión general de las novedades y aspectos más destacados”, en *Teoría y Realidad constitucional*, núm. 10-11, UNED, 2002-2003.
- [131] LA PÉRGOLA, A.: “La técnica constitucional de la autonomía: aspectos de derecho comparado”, en *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984.
- [132] LARCHER, È: *L`initiative parlementaire en France*, Arthur Rousseau, París, 1896.
- [133] LAVILLA RUBIRA, J.J.: “Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990.
- [134] LIJPHAT, A.: *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.
- [135] LINZ, J.J.: “La crisis de un Estado unitario, nacionalismo periférico y regionalismo”, en *La España de las Autonomías*, vol. II, Madrid, 1981.
- [136] LINZ, J.J.: “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 1, 1999.
- [137] LÓPEZ CASTILLO, A.: “El federalismo suizo”, en J. Tajadura y J. de Miguel Bárcena (eds.), *Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- [138] LÓPEZ GUERRA, L.: “Sobre la personalidad jurídica del Estado”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980.

- [139] LUCAS VERDÚ, P.: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1974.
- [140] LUCAS VERDÚ, P.: "Iniciativa legislativa", en *Nueva enciclopedia jurídica*, vol. XII, Seix, Barcelona, 1977.
- [141] MAESTRO BUELGA, G.: "Negociación y participación en el proceso legislativo", en *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991.
- [142] MARGARIDA, S.: "La división de competencias y la resolución de conflictos entre el poder central y las regiones autónomas", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 60-61, 1998.
- [143] MARTÍN CASALS, M. y VIVER PI-SUNYER, C.: "¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción "concentrada" y de redacción "difusa" de los proyectos de ley", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 21, 1990.
- [144] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *Bajo el signo de la Constitución*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1993.
- [145] MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., COSCULLUELA MONTANER L. y ORDUÑA REBOLLO, E.: *Autonomías regionales en España. Traspaso de funciones y servicios*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.
- [146] MARTINES, T.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1984.
- [147] MARTINES, T.: "Studio sull'autonomia politica delle regioni", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956.

- [148] MARTÍNEZ FELIPE. L.: “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario”, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985.
- [149] MARTÍNEZ LAGO, M.A.: “Leyes de Presupuestos y leyes de acompañamiento: aspectos constitucionales de los Presupuestos Generales del Estado y abuso de las formas jurídicas por el Gobierno”, en *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 104, 1999.
- [150] MENÉNDEZ REXACH, A. y SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: *El principio de colaboración en el Estado autonómico*, Fundación “Manuel Giménez Abad” de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2011.
- [151] MERINO MERCHAN, J.F.: “La potestad de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. III, Instituto de Estudios Fiscales, 1984.
- [152] MERINO MERCHAN, J.F.: “Enmienda a la totalidad a una proposición de ley: necesidad de una reforma en los reglamentos de las Cámaras legislativas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 7, 1980.
- [153] MERINO MERCHAN, J.F.: “Rasgos definidores de la iniciativa prevista en el artículo 87 de la Constitución”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 17, Madrid, 1983.
- [154] MERINO MERCHAN, J.F.: *Instituciones de Derecho Constitucional Español*, Centro de Estudios Superiores Sociales y Jurídicos Ramón Carande, Madrid, 1994.

- [155] MERINO MERCHAN, J.F.: “Artículo 89”, en O. Alzaga (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española*, vol. VIII, Madrid, Edersa, 1985.
- [156] MIRANDA, J.: “A Autonomia Legislativa Regional e o Interesse Especifico das Regiões Autónomas”, en *Estudos sobre a Constituição*, vol. 1, Lisboa, 1977.
- [157] MIRANDA, J.: *Manual de Direito Constitucional*, vol. III, Coimbra Editora, Coimbra, 1983.
- [158] MOLAS, I. y PITARCH, I.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987.
- [159] MOLLINEDO CHOCANO, J.J.: “La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas”, en *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- [160] MONTESQUIEU: *De l’esprit des lois*, libro XI, cap. VI, 1748.
- [161] MORELL OCAÑA, L.: “El estado de las autonomías territoriales: aspectos institucionales”, en S. Martín-Retortillo Baquer (coord.), *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989.
- [162] MORENO GONZÁLEZ, S.: *Constitución y leyes de acompañamiento presupuestario*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.

- [163] MORENO GONZÁLEZ, S.: “De nuevo sobre el contenido constitucionalmente de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: ¿Una vuelta a los orígenes?”, en *Revista de Información Fiscal*, septiembre-octubre, 2005.
- [164] MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, Cedam, Padua, 1976.
- [165] MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982.
- [166] MUÑOZ MACHADO, S.: “La experiencia de los regímenes provisionales de autonomía”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 28, 1981.
- [167] MUÑOZ MACHADO, S.: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981.
- [168] NAVARRO RUIZ, J.C.: “La iniciativa legislativa de los parlamentos autonómicos ante el parlamento estatal”, en *Representación política y parlamentarismo multinivel*, Tirant lo Blanch, núm. 59, 2014.
- [169] OETER, S. y WOLFF, J.: “La posición del Bundesrat tras la reforma del federalismo”, en *Revista de Derecho Constitucional europeo*, núm. 6, 2006.
- [170] OTTO Y PARDO, Ignacio de: “La posición constitucional del Gobierno”, en *Documentación Administrativa*, núm. 188, 1980.

- [171] OVEJERO PUENTE, A.M.: "La elaboración de los proyectos de ley del Gobierno", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 82 (I), 2008.
- [172] PALADIN, L.: "Riforme istituzionale e autonomie regionali", en *Le riforme istituzionali. Atti del convegno di Padova. 25, 26 e 27 maggio 1984*, Cedam, Padua, 1985.
- [173] PANIAGUA, J.L.: "El sistema de Comisiones en el Parlamento español", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10, 1986.
- [174] PÉREZ AYALA, A.: "Federalismo y autonomías. La organización territorial del Estado en el Constitucionalismo republicano", en *Revista de Derecho Político*, núm. 48-49, Madrid, 2000.
- [175] PÉREZ FRANCESCH, J.L.: *El Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1996.
- [176] PÉREZ JIMÉNEZ, P.J.: "Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera", en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.
- [177] PÉREZ MEDINA, J.M.: "Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desde la perspectiva de la Administración General del Estado", en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 19, 2009.
- [178] PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976.
- [179] PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución de 1931. Antecedentes, texto y comentarios*, Editorial Revista de Derecho Público, Madrid, 1932.

- [180] PIZZORUSSO, A.: *Lecciones de Derecho Constitucional*, vol. 11, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.
- [181] PORTERO MOLINA, J.A.: “El principio democrático ordenador de las relaciones entre los principios de unidad y autonomía”, en F. García de Cortázar (coord.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001
- [182] PORTERO MOLINA, J.A.: “Principio democrático y principio de autonomía”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña*, 1997.
- [183] POWEL, C.: “Algunas reflexiones sobre el nacimiento del Estado autonómico español”, en F. García de Cortázar (coord.), *El estado de las autonomías en el siglo XXI: cierre o apertura indefinida*, Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, Madrid, 2001.
- [184] PREDIERI, A.: “Aspetti del proceso legislativo in Italia”, en *Studi in memoria di C. Esposito*, vol. IV, Padua, 1974.
- [185] PUNSET BLANCO, R.: “La fase central del procedimiento legislativo”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.
- [186] PUNSET BLANCO, R.: “La iniciativa legislativa en el ordenamiento español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982.
- [187] PUNSET BLANCO, R.: “El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985.

- [188] PUNSET BLANCO, R.: “Los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, 1989.
- [189] PUNSET BLANCO, R.: “Razón e identidad del Senado”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- [190] PUNSET BLANCO, R.: “La designación de Senadores por las Comunidades Autónomas”, en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. I, Granada, 1984.
- [191] PUNSET BLANCO, R.: “La autonomía de las Cámaras. Los reglamentos parlamentarios”, en *Lecciones de Derecho Constitucional. Órganos constitucionales*, vol. I, Guiastur, Oviedo, 1980.
- [192] PUNSET BLANCO, R.: “Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, 1981.
- [193] QUINTANA LÓPEZ, T.: “El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989.
- [194] RAZQUIN LIZÁRRAGA, M.M.: “El procedimiento legislativo del Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994.
- [195] RECODER DE CASSO, E.: “Comentarios a los Artículos 75, 76 y 77”, en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985.



- [196] RIBAS MAURA, A.: “Notas sobre el Estado regional de la Constitución italiana de 1947”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Baleares*, núm. 16, Palma de Mallorca, 1987-1988.
- [197] RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía en la Constitución de 1978: relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. IV, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- [198] RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La reforma del Senado (Senado y Estado Autonómico 1978-2004)”, en G. Mayol (dir.) *Modelo de Estado y reforma de los Estatutos*, Cortes Valencianas y Fundación Profesor “Manuel Broseta”, Valencia, 2007.
- [199] RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La participación del Gobierno y de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas en el funcionamiento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado”, en *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 1, 1995.
- [200] RUBIO LLORENTE, F.: “El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, 1986.
- [201] RUGGERI, A.: *L'ineamenti di Diritto regionale*, 2ª Ed., Giuffrè, Milán, 1987.
- [202] RUIZ-HUERTA CARBONELL, A.: *La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.

- [203] RUIZ ROBLEDO, A.: “La delegación legislativa en las Comisiones Parlamentarias”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43, 1995.
- [204] SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M.: “Las Leyes de Presupuestos y las leyes de Acompañamiento”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 242, 1996.
- [205] SÁNCHEZ CUENCA, I.: *Más democracia y menos liberalismo*, Katz Editores, Buenos Aries, 2000.
- [206] SÁNCHEZ DE DIOS, M.: “¿Es necesario el Senado en los Estados descentralizados?”, en *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, 2005.
- [207] SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Artículo 87”, en F. Garrido Falla (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1985 / 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001.
- [208] SANTAMARÍA PASTOR, J.A., ORDUÑA REBOLLO E. y MARTÍN ARTAJO R.: *Documentos para la Historia del regionalismo en España*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.
- [209] SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.
- [210] SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios de Derecho Administrativo*, vol. II, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2001.

- [211] SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “El sistema de fuentes del derecho en los primeros cincuenta años de vida de la Revista de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999.
- [212] SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho parlamentario español*, Editorial Dykinson, Madrid, 2013.
- [213] SANTOLAYA MACHETTI, P.: “En torno al principio de cooperación”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, 1984.
- [214] SANTOLAYA MACHETTI, P.: *Descentralización y cooperación (introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- [215] SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, McGraw-Hill Interamericana España, Madrid, 1998.
- [216] SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: “El Estado social como Estado autonómico”, en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 3, 1999.
- [217] SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: “Interpretación abierta y capacidad integradora del Estado autonómico”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, 1994.
- [218] SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J.: “Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado”, en J.J. Solozábal Echavarría (Coord.), *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma*, Secretaría General del Senado, 2008.

- [219] SPAGNA MUSSO. E.: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. II. potere d'iniziativa legislativa*, Eugenio Jovene, Napoli, 1958.
- [220] SPAZIANTE, V.: *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milán, 1978.
- [221] TAJADURA TEJADA, J.: "El principio de cooperación en el Estado autonómico: concepto, presupuestos y fines", en *Anuario jurídico de La Rioja*, núm. 8, 2000.
- [222] TAJADURA TEJADA, J. (coord.): *El Principio de Cooperación en el Estado Autonómico (El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo)*, 3ª ed., Editorial Comares, Granada, 2010.
- [223] TAJADURA TEJADA, J. y DE MIGUEL BÁRCENA, J. (eds.): *Federalismos del siglo XXI*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.
- [224] TAJADURA TEJADA, J.: *La Constitución portuguesa de 1976, un estudio académico treinta años después*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- [225] TOMÁS Y VALIENTE, F.: "Perspectivas, preguntas y decisiones acerca de la reforma constitucional de Senado", en *La reforma del Senado*, Senado-Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- [226] TOMÁS VILLAROYA, J.: *El sistema político del Estatuto Real 1834-1846*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.

- [227] TORRES MURO, I: “Problemas de legitimación en los procesos constitucionales”, en *Revista de Derecho Político*, núms. 71-72, Madrid, 2008.
- [228] TSEBELIS, G.: “Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism”, en *British Journal of Political Science*, núm. 25, 1995.
- [229] VÍBORAS JIMÉNEZ, J.A.: “Las funciones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”, en F. Pau y Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1997.
- [230] VIRGA, P.: *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1979.
- [231] VIVER PI-SUNYER, C.: “Proposición de ley”, en M. Aragón Reyes (dir.) y C. Aguado Renedo (coord.), *Organización general y territorial del Estado, Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, 2ª ed., Civitas, 2011.
- [232] VIVER PI-SUNYER, C.: “Técnica legislativa: estado de la cuestión y balance (provisional) de una década”, en *Autonomías, Revista catalana de Derecho Público*, núm. 21 (ejemplar dedicado a la memoria de J.M. Vilaseca Marcet), 1996.
- [233] WHEARE, K.C.: *Las Constituciones modernas*, Editorial Labor, Barcelona, 1974.



**ANEXO:**

**LA INICIATIVA LEGISLATIVA AUTONÓMICA ANTE EL  
CONGRESO EN LA PRÁCTICA**





## **I. Algunos datos sobre la utilización práctica de la iniciativa legislativa autonómica ante el Congreso de los Diputados.**

La utilización por parte de las Comunidades y Ciudades Autónomas de la facultad de iniciar leyes estatales ante el Congreso de los Diputados ha sido muy escasa. En efecto, del total de 2.520 proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, los diputados, el Senado, los ciudadanos (iniciativa popular) y las Comunidades y Ciudades Autónomas hasta el momento en el Congreso de los Diputados<sup>459</sup> sólo 214, es decir, un 8,49 % de aquel total, lo fueron por las Asambleas de las Comunidades y Ciudades Autónomas. Y aun esta cifra habría que corregirla porque 6 de aquellas 214 iniciativas habían sido presentadas en dos legislaturas consecutivas y 66 fueron trasladadas de legislaturas precedentes, con lo cual, en puridad, son sólo 142 las proposiciones de ley de iniciativa autonómica “nuevas” o no reiteradas, un número muy inferior al de las 2.127 presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso.

---

<sup>459</sup> Datos cerrados a 10 de octubre de 2015, en el Portal Web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es>. No se incluyen las proposiciones de reforma constitucional de grupos y Comunidades Autónomas, las proposiciones de reforma del Reglamento del Congreso ni las propuestas de reforma estatutaria.

Por lo que se refiere a la “rentabilidad” práctica de esta vía ante el Congreso, únicamente 19 de aquellas 214 proposiciones autonómicas (un 8,87 % de las presentadas) han sido finalmente aprobadas, además, en su gran mayoría (14) con modificaciones. Y ello a pesar de que la frecuencia con que las proposiciones de ley de iniciativa autonómica han sido tomadas en consideración es, relativamente considerada, algo superior a la correspondiente a las iniciativas formuladas por los grupos parlamentarios del Congreso: un 65,42 % de las proposiciones autonómicas -140 de 214-, frente a un 57,82 % -1230 de 2.127- de las proposiciones planteadas por los grupos.

La distribución por Comunidades y Ciudades Autónomas de las 214 proposiciones de ley de iniciativa autonómica presentadas es la siguiente: 75 procedían de Cataluña, 19 de Aragón, 19 de Baleares, 17 de Galicia, 13 de Canarias, 12 del País Vasco, 11 de Navarra, 10 de Madrid, 8 de Valencia, 7 de Andalucía, 7 de Asturias, 5 de Castilla La-Mancha, 3 de Extremadura, 2 de Cantabria, 2 de Ceuta, 1 de Melilla, 1 de La Rioja, 1 de Murcia y 1 de Castilla y León. Mientras que de las proposiciones finalmente aprobadas como ley 3 fueron remitidas por Baleares, 3 por Canarias, 3 por Cataluña, 3 por Valencia, 2 por Andalucía, 2 por el País Vasco, 1 por Aragón, 1 por Asturias y 1 por Galicia.

## **II. Relación completa de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica presentadas.**

A continuación se indica el número de proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios del Congreso, los diputados, el Senado, los ciudadanos y las Asambleas de las Comunidades y Ciudades Autónomas en cada Legislatura, seguida de una relación completa de las proposiciones de ley de iniciativa autonómica según el resultado de su tramitación.

## LEGISLATURA CONSTITUYENTE (1977-1979)

Se presentaron 79 proposiciones de ley, de las que 68 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 6 a diputados y 5 al Senado. **Los entes autonómicos no remitieron ninguna proposición de ley.**

## PRIMERA LEGISLATURA (1979-1982)

Se presentaron un total de 216 proposiciones de ley, de las que 193 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 15 a diputados, 7 al Senado y **1 a la iniciativa autonómica:**

*- Proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se autoriza al Gobierno la creación y cesión a la Generalidad de Cataluña de un tercer canal de televisión de titularidad estatal<sup>460</sup>.*

## SEGUNDA LEGISLATURA (1982-1986)

Fueron presentadas un total de 131 proposiciones de ley, de las que 108 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 1 a diputados, 1 al Senado, y 3 a la iniciativa legislativa popular y **18 a la iniciativa legislativa autonómica<sup>461</sup>**, con los siguientes resultados en su tramitación: 5 aprobadas, 8 rechazadas en el trámite de la toma en consideración y 5 caducadas.

---

<sup>460</sup> Que fue tomada en consideración (sesión plenaria del 21 de junio de 1982) y caducó por disolución de las Cortes, siendo, no obstante, nuevamente presentada en la II Legislatura.

<sup>461</sup> Como ha quedado dicho en el texto, 1 de esas 18 proposiciones ya fue presentada en la II Legislatura, por lo que, en puridad, fueron 17 las proposiciones nuevas.

a) Aprobadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se autoriza al Gobierno a otorgar la concesión a la Generalidad de Cataluña de un tercer canal de televisión de titularidad estatal*<sup>462</sup> .
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía de regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas*<sup>463</sup> .
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de modificación de los criterios de reparto de los ingresos procedentes de los tributos regulados en el capítulo II del título III de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de Régimen Económico-Fiscal de Canarias.*

---

<sup>462</sup> Esta proposición fue presentada en la I Legislatura y caducó por disolución de las Cortes; por acuerdo de la Mesa de 13 de septiembre de 1983 se acumuló con el Proyecto de ley regulador del tercer canal de televisión, presentado el 27 de junio de 1983.

<sup>463</sup> Estas tres últimas proposiciones relativas a la institución del Defensor del Pueblo fueron acumuladas para su toma en consideración por el Pleno de 14 de marzo de 1985, y tras el procedimiento legislativo correspondiente en las Cortes Generales, se aprobó la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, sobre regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

b) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de regulación de la participación de la Generalidad de Cataluña en la gestión del sector público económico del Estado*<sup>464</sup> .
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de transferencia a Galicia de la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en la materia de ordenación del crédito, banca y seguros.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia sobre Tercer canal de televisión.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de transferencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de transferencia a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de competencias de titularidad estatal en materia de enseñanza universitaria.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de transferencia a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de competencias de titularidad estatal en materia de enseñanza no universitaria.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.*

---

<sup>464</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la III Legislatura.

- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de modificación del artículo 28 de la Ley 30/1972, de 22 de julio, de régimen económico-fiscal de Canarias, para la plena equiparación de los Ayuntamientos y Cabildos canarios con las corporaciones locales de régimen común.*

c) Caducadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de protección de la calidad astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias*<sup>465</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de transferencia a Galicia de competencias en relación con la ejecución y la información en la elaboración de tratados y convenios internacionales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cantabria sobre el Ferrocarril Santander-Mediterráneo*<sup>466</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco de régimen arancelario y, en general, fiscal del Ente Público Radio Televisión Vasca y de sus sociedades de gestión*<sup>467</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco, de prórroga del plazo para la tramitación de procedimientos en curso ante el Tribunal Arbitral de Seguros*<sup>468</sup>.

---

<sup>465</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la III Legislatura.

<sup>466</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la III Legislatura.

<sup>467</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la III Legislatura.

<sup>468</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la III Legislatura.

### TERCERA LEGISLATURA (1986-1989)

Se presentaron un total de 162 proposiciones de ley, de las que 139 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 1 a diputados, 2 al Senado, 2 a la iniciativa legislativa popular y **18 a la iniciativa legislativa autonómica** <sup>469</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 3 aprobadas, 9 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 1 retirada y 5 trasladadas a la siguiente legislatura.

#### a) Aprobadas:

- *Proposición de ley del Parlamento Vasco de régimen arancelario y, en general del Ente Público Radio Televisión Vasca y de sus sociedades de gestión*<sup>470</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de declaración de las Islas Columbretes como Parque Nacional Marítimo Terrestre.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de protección de la calidad astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias*<sup>471</sup>.

#### b) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 14/1983, de 12 de diciembre.*

---

<sup>469</sup> 5 de las cuales ya habían sido presentadas en la anterior Legislatura.

<sup>470</sup> Esta proposición ya había sido presentada en la II Legislatura pero caducó por disolución de las Cortes.

<sup>471</sup> Esta proposición ya había sido presentada en la II Legislatura pero caducó por disolución de las Cortes.

- *Proposición de ley del Parlamento de Cantabria sobre el Ferrocarril Santander-Mediterráneo<sup>472</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña del sistema de provisión de plazas y nombramiento de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de determinación de los parámetros técnicos de funcionamiento de las emisoras institucionales dependientes de las corporaciones locales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de cesión obligatoria y temporal de la red de enlaces de las televisiones públicas.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de devolución de patrimonios incautados a consecuencia de la Guerra Civil.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de incentivos fiscales para actividades culturales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del sector público económico del Estado<sup>473</sup>.*
- *Proposición de ley orgánica de las Cortes de Castilla y León, de transferencia de competencias en materia de educación a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.*

---

<sup>472</sup> Esta proposición ya había sido presentada en la II Legislatura pero caducó por disolución de las Cortes.

<sup>473</sup> Esta proposición ya había sido presentada en la II Legislatura pero se rechazó su toma en consideración.



c) Retiradas:

- *Proposición de ley del Parlamento Vasco de prórroga del plazo para la tramitación de procedimientos en curso ante el Tribunal Arbitral de Seguros<sup>474</sup>.*

d) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre la Ley estatal 9/1988, de 21 de abril, de Planta y Organización territorial de la Jurisdicción militar.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de declaración de Parque Nacional y Reserva Integral de Cabrera.*
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de las Islas Baleares, de transferencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de las competencias de titularidad estatal en materia de protección y tutela de menores.*
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 487 del Código Penal.*
- *Proposición de ley de la Junta General del Principado de Asturias de inclusión de la Variante de Pajares en el nuevo Plan de Transporte Ferroviario.*

---

<sup>474</sup> Esta proposición ya había sido presentada en la II Legislatura pero caducó por disolución de las Cortes.

## CUARTA LEGISLATURA (1989-1993)

Se presentaron un total de 187 proposiciones de ley, de las que 165 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 7 a la iniciativa legislativa popular y **15 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>475</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 1 aprobada, 7 rechazadas en el trámite de la toma en consideración y 7 trasladadas a la siguiente legislatura.

### a) Aprobadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de declaración de Parque Nacional y Reserva Integral de Cabrera* (trasladada de la III Legislatura).

### b) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre la Ley estatal 9/1988, de 21 de abril, de Planta y Organización territorial de la Jurisdicción militar*<sup>476</sup>.
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de las Islas Baleares de transferencias a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de las competencias de titularidad estatal en materia de protección y tutela de menores*<sup>477</sup>.
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 487 del Código Penal*<sup>478</sup>.

---

<sup>475</sup> 4 de las cuales fueron trasladadas de la anterior Legislatura.

<sup>476</sup> Esta proposición vino trasladada de la III Legislatura.

<sup>477</sup> Esta proposición vino trasladada de la III Legislatura.

<sup>478</sup> Esta proposición vino trasladada de la III Legislatura.

- *Proposición de ley de la Junta General del Principado de Asturias de inclusión de la Variante de Pajares en el nuevo Plan de Transporte Ferroviario*<sup>479</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de regulación de los beneficios fiscales aplicables al conjunto de las actividades que integran la organización y celebración en Madrid de la Ciudad Europea de la Cultura el próximo año 1992.*
- *Proposición de ley orgánica de la Junta General del Principado de Asturias de delegación de competencias estatales en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de reforma de la Ley 48/1984, Reguladora de la Objeción de conciencia y de la Prestación social sustitutoria.*

c) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de modificación del anexo I de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta judicial.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de transferencia a la Comunidad Autónoma de Galicia de la competencia estatal en materia de puertos de interés general.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de modificación del artículo 82 de la Ley General de Sanidad estatal en lo referente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.*

---

<sup>479</sup> Esta proposición vino trasladada de la III Legislatura.

- *Proposición de ley orgánica de las Cortes Valencianas por la cual se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma valenciana de competencias de titularidad estatal.*
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de creación del Parque Nacional del Monte de El Pardo.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de modificación de la Ley 14/1991, de 29 de abril, de creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares por la que pasa a denominarse oficialmente Illes Balears la provincia de Baleares.*

#### **QUINTA LEGISLATURA (1993-1996)**

Se presentaron un total de 169 proposiciones de ley, de las que 140 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 4 al Senado, 7 a la iniciativa legislativa popular y **18 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>480</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 3 aprobadas, 4 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 1 retirada y 10 trasladadas a la siguiente legislatura.

a) Aprobadas:

- *Proposición de ley orgánica de las Cortes Valencianas por la cual se deroga la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la Comunidad Autónoma Valenciana de competencias de titularidad estatal*<sup>481</sup>.

---

<sup>480</sup> 7 de las cuales fueron trasladadas de la anterior legislatura, por lo que, en puridad, fueron 11 las nuevas proposiciones de ley de iniciativa autonómica presentadas.

<sup>481</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.*
- *Proposición de ley orgánica de las Cortes Valencianas de alteración de los límites provinciales consistente en la segregación del municipio de Játiva de la provincia de Castellón y su agregación a la de Valencia.*

b) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de transferencia a la Comunidad Autónoma de Galicia de la competencia estatal en materia de puertos de interés general<sup>482</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de modificación del artículo 82 de la Ley General de Sanidad estatal en lo referente a la financiación de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social<sup>483</sup>.*
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de creación del Parque Nacional del Monte de El Pardo<sup>484</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de modificación de la Ley 14/1991, de creación del Parque Nacional Marítimo-Terrestre del Archipiélago de Cabrera<sup>485</sup>.*

---

<sup>482</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

<sup>483</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

<sup>484</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

<sup>485</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

c) Retiradas:

- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid modificación del anexo I de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial*<sup>486</sup>.

d) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares por la que pasa a denominarse oficialmente Illes Balears la provincia de Baleares*<sup>487</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña para la publicación de las leyes y demás disposiciones de aplicación general en todas las lenguas oficiales en el Estado.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña reguladora de la televisión local.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias para el desarrollo de las previsiones del artículo 62 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.*
- *Proposición de ley de la Junta General del Principado de Asturias para la inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras.*

---

<sup>486</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

<sup>487</sup> Esta proposición vino trasladada de la IV Legislatura.

- *Proposición de ley de las Cortes de Castilla-La Mancha reguladora de los trasvases de agua entre cuencas hidrográficas.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de régimen fiscal y económico especial de las Islas Baleares.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia sobre el cambio de denominación de las provincias de "La Coruña" y "Orense".*
- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía relativa a declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada.*

#### **SEXTA LEGISLATURA (1996-2000)**

Fueron presentadas un total de 339 proposiciones de ley, de las que 300 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 7 al Senado, 11 a la iniciativa legislativa popular y **21 a la iniciativa legislativa autonómica** <sup>488</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 5 aprobadas, 1 rechazada en el trámite de la toma en consideración, 4 retiradas, 8 caducadas y 3 trasladadas a la siguiente Legislatura.

##### a) Aprobadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares por la que pasa a denominarse oficialmente Illes Balears la provincia de Baleares*<sup>489</sup>.

---

<sup>488</sup> 10 de las cuales fueron presentadas en la V Legislaturas (una de ellas, además, también en la IV).

<sup>489</sup> Esta proposición ya había sido trasladada de la IV a la V Legislatura, de donde también se trasladó a la VI.

- *Proposición de ley de la Junta General del Principado de Asturias para la inclusión de la Variante de Pajares en el Plan Director de Infraestructuras*<sup>490</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de régimen fiscal y económico especial de las Islas Baleares*<sup>491</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia sobre el cambio de denominación de las provincias de "La Coruña" y "Orense"*<sup>492</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía relativa a declaración del Parque Nacional de Sierra Nevada*<sup>493</sup>.

b) Rechazadas en el trámite de su toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña para la publicación de las leyes y demás disposiciones de aplicación general en todas las lenguas oficiales en el Estado*<sup>494</sup>.

c) Retiradas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras*<sup>495</sup>.

---

<sup>490</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>491</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>492</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>493</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>494</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>495</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.



- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña reguladora de la televisión local*<sup>496</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña reguladora de los trasvases de agua entre cuencas hidrográficas*<sup>497</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón relativa a la modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.*

d) Caducadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias para el desarrollo de las previsiones del artículo 62 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias*<sup>498</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de modificación de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión, de la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, reguladora de la televisión privada.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias sobre modificación del Régimen de Titularidad y Gestión de la Televisión Autónoma.*

---

<sup>496</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>497</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

<sup>498</sup> Esta proposición vino trasladada de la V Legislatura.

- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras*<sup>499</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de modificación del artículo 6.1 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre el uso de las lenguas oficiales en la emisión de billetes y en la acuñación de monedas del euro*<sup>500</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de incorporación a los pasaportes y documentos nacionales de identidad de las lenguas oficiales en el Estado español*<sup>501</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de incorporación a los permisos y licencias de conducir vehículos a motor y ciclomotores de las lenguas oficiales en el Estado español*<sup>502</sup>.

e) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.*

---

<sup>499</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la VII Legislatura.

<sup>500</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la VII Legislatura.

<sup>501</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la VII Legislatura.

<sup>502</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la VII Legislatura.

- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña, de regulación de las sociedades civiles de actividades entre profesionales.*

### **SÉPTIMA LEGISLATURA (2000-2004)**

Se presentaron un total de 382 proposiciones de ley, de las que 322 correspondieron a grupos parlamentarios del Congreso, 5 al Senado, 13 a la iniciativa legislativa popular y **42 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>503</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 1 aprobada, 21 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 3 retiradas, 3 caducadas y 14 trasladadas a la siguiente legislatura.

#### a) Aprobadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia por la que se declara el Parque Nacional marítimo-terrestre de las Islas Atlánticas de Galicia.*

#### b) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial*<sup>504</sup>.

---

<sup>503</sup> 7 de las cuales ya fueron presentadas en la anterior Legislaturas.

<sup>504</sup> Proposición trasladada de la VI Legislatura.

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre el uso de las lenguas oficiales en la emisión de billetes y en la acuñación de monedas del euro*<sup>505</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de incorporación a los pasaportes y documentos nacionales de identidad de las lenguas oficiales en el Estado español*<sup>506</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de incorporación a los permisos y licencias de conducir vehículos a motor y ciclomotores de las lenguas oficiales en el Estado español.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de sellos postales y otros efectos postales emitidos y puestos en circulación de conformidad con la realidad plurilingüe del Estado*<sup>507</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre el uso de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y demás efectos postales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra para la igualdad jurídica de las parejas estables.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra sobre el uso de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y otros efectos postales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de creación del Fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de peajes.*

---

<sup>505</sup> Ya había sido presentada en la VI Legislatura pero caducó.

<sup>506</sup> Ya había sido presentada en la VI Legislatura pero caducó.

<sup>507</sup> Ya había sido presentada en la VI Legislatura pero caducó.

- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley del Estado 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, de actualización de la tasa por la utilización privativa o los aprovechamientos especiales constituidos en el suelo, el subsuelo o el vuelo de las vías públicas municipales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña para la equiparación en deberes y derechos de los trabajadores autónomos y los trabajadores que cotizan por el régimen general.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre el uso de las lenguas del Estado en la denominación de las personas jurídicas civiles y mercantiles.*
- *Proposición de ley del Principado de Asturias sobre presencia de las lenguas del Estado en los sellos y efectos postales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares relativa al uso de las lenguas oficiales en la acuñación de monedas del euro.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.*
- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares relativa a modificación del artículo 471 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial.*

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de sexta modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, a fin de que los magistrados nombrados a propuesta del Senado lo sean en representación de las Comunidades Autónomas.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición española en asuntos relacionados con la Unión Europea.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Castilla-La Mancha de modificación de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.*

c) Retiradas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal<sup>508</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de regulación de las sociedades civiles de actividades entre profesionales<sup>509</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña Ley de modificación de la Ley Orgánica 5/1984, de 25 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o ambas Cámaras<sup>510</sup>.*

---

<sup>508</sup> Proposición trasladada de la VI Legislatura.

<sup>509</sup> Proposición trasladada de la VI Legislatura.

<sup>510</sup> Ya había sido presentada en la VI Legislatura y caducó.

d) Caducadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña por la que se modifica la Ley de 8 de junio de 1957, del Registro Civil.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Castilla-La Mancha en materia de acceso a la Función Pública de personal con discapacidad.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias de Regulación del Régimen Urbanístico de la Zona Periférica del Parque Nacional de Garajonay.*

e) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Cataluña por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre equilibrio financiero y cooperación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra de modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Canarias por la que se modifica el apartado 3 del artículo 46 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.*

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de transferencia de los servicios meteorológicos situados en Cataluña que dependen del Estado.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del apartado 1 del artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en lo concerniente a los maltratos de animales de compañía y demás conductas que les provoquen padecimiento.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.*
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña por vía del artículo 150.2 de la Constitución, de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referéndum.*
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia notarial.*



- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía relativa a modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de forma que se posibilite la protección social y la contratación laboral de los investigadores.*

### **OCTAVA LEGISLATURA (2004-2008)**

Fueron presentadas un total de 308 proposiciones de ley autonómicas, de las que 235 correspondieron a los grupos parlamentarios del Congreso, 26 al Senado, 13 a la iniciativa legislativa popular y **34 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>511</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: ninguna aprobada, 5 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 7 caducadas, 3 decaídas, 4 retiradas y 15 trasladadas a la siguiente Legislatura.

#### **a) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:**

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la disposición final segunda de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>512</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> 15 de las cuales proceden de la legislatura anterior.

<sup>512</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>513</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del apartado 1 del artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>514</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*<sup>515</sup>.
- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Cataluña, por vía del artículo 150.2 de la Constitución, de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia de autorización para la convocatoria de referéndum*<sup>516</sup> (trasladada de la VII Legislatura).

b) Caducadas:

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*<sup>517</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre equilibrio financiero y cooperación entre el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas*<sup>518</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón sobre solidaridad financiera y modificación de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial*<sup>519</sup>.

---

<sup>514</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>515</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>516</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>517</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>518</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>519</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Canarias por la que se modifica el apartado 3 del artículo 46 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*<sup>520</sup>.
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de transferencia de los servicios meteorológicos situados en Cataluña que dependen del Estado*<sup>521</sup>.
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Navarra de modificación del artículo 50 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General*<sup>522</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de La Rioja sobre solidaridad financiera y modificación de la ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.*

c) Decaídas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra de modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio*<sup>523</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra sobre el uso de las lenguas del Estado en la emisión de sellos y otros efectos postales.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra de modificación del artículo 174 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.*

---

<sup>520</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>521</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>522</sup> Esta proposición será nuevamente presentada en la IX Legislatura.

<sup>523</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

d) Retiradas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en lo concerniente a los maltratos de animales de compañía y demás conductas que les provoquen padecimiento*<sup>524</sup> (trasladada de la VII Legislatura).
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley del Estado, de 8 de junio de 1957, sobre el Registro Civil.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de adición de un nuevo apartado en el artículo 205 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña que regula el permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogimiento y que modifica la legislación en materia de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.*

e) Trasladas a la siguiente Legislatura:

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia notarial*<sup>525</sup>.

---

<sup>524</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

<sup>525</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía relativa a modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de forma que se posibilite la protección social y la contratación laboral de los investigadores<sup>526</sup>.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña del fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de peajes.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 27.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.*
- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del deporte.*
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Canarias de Transferencias Complementarias a Canarias.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada por la Ley 11/2005, de 22 de junio.*

---

<sup>526</sup> Proposición trasladada de la VII Legislatura.

- *Proposición de ley de la Asamblea de Extremadura de modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, de forma que se reconozca al Autor el derecho de explotación de su obra bajo las denominadas Licencias Libres.*
- *Proposición de ley del Parlamento del País Vasco de modificación de las leyes orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial.*
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*
- *Proposición de ley del Parlamento del País Vasco relativa a los derechos de las personas que se encuentran detenidas, retenidas o en dependencias policiales.*
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid sobre beneficios fiscales aplicables al Bicentenario del 2 de mayo de 1808.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de adición de un apartado al artículo 759 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

## **NOVENA LEGISLATURA (2008-2011)**

Se presentaron un total de 353 proposiciones de ley, de las que 292 correspondieron a los grupos parlamentarios del Congreso, 10 al Senado, 23 a la iniciativa legislativa popular y **28 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>527</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: 1 aprobada, 9 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 6 caducadas, 1

---

<sup>527</sup> 17 de las cuales proceden de la Legislatura anterior, por lo que, en puridad, sólo 11 son nuevas.

decaída, 4 retiradas y 7 trasladadas a la siguiente legislatura.

a) Aprobadas:

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento del País Vasco de modificación de las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial*<sup>528</sup>.

b) Rechazadas:

- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación del Texto Refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio*<sup>529</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*<sup>530</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación del artículo 27.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*<sup>531</sup> (trasladada de la VIII Legislatura).
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Canarias de transferencias complementarias a Canarias*<sup>532</sup>.

---

<sup>528</sup> Traslada da de la VIII Legislatura.

<sup>529</sup> Traslada da de la VIII Legislatura.

<sup>530</sup> Traslada da de la VIII Legislatura.

<sup>531</sup> Traslada da de la VIII Legislatura.

<sup>532</sup> Traslada da de la VIII Legislatura.

- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón de modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada por la Ley 11/2005, de 22 de junio*<sup>533</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*<sup>534</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Madrid sobre beneficios fiscales aplicables al Bicentenario del 2 de mayo de 1808*<sup>535</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Melilla para la modificación de la Disposición Adicional Trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*<sup>536</sup>(trasladada de la VIII Legislatura).
- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Galicia de transferencias complementarias a Galicia en materia de tráfico, circulación de vehículos y seguridad vial.*

c) Caducadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Andalucía relativa a modificación del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de forma que se posibilite la protección social y la contratación laboral de los investigadores*<sup>537</sup>.

---

<sup>533</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>534</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>535</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>536</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>537</sup> Traslada de la VIII Legislatura.



- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña del fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de peajes*<sup>538</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco relativa a los derechos de las personas que se encuentran detenidas, retenidas o en dependencias policiales*<sup>539</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco de adición de un apartado al artículo 759 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*<sup>540</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Ceuta modificación del apartado 2 de la disposición adicional trigésima del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia por la que se modifica la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.*

d) Decaídas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra de modificación del artículo 50 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.*

---

<sup>538</sup> Traslada de la VIII Legislatura, será nuevamente presentada en la X.

<sup>539</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>540</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

e) Retiradas:

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Cataluña de transferencia a la Generalidad de Cataluña de las competencias en materia notarial*<sup>541</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Ceuta de adecuación de las indemnizaciones por residencia del personal en activo del sector público en la Ciudad de Melilla*<sup>542</sup>.
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para la reducción de los tipos impositivos aplicados a determinados bienes y servicios.*
- *Proposición de ley de la Asamblea Regional de Murcia de aprovechamiento sostenible del acueducto Tajo-Segura.*

f) Trasladas a la próxima Legislatura:

- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte*<sup>543</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Extremadura de modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, de forma que se reconozca al Autor el derecho de explotación de su obra bajo las denominadas Licencias Libres*<sup>544</sup>.

---

<sup>541</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>542</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

<sup>543</sup> Esta proposición, a su vez, había sido trasladada de la VIII Legislatura.

<sup>544</sup> Traslada de la VIII Legislatura.

- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.*
  
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para posibilitar la homogeneización del procedimiento de voto de las personas residentes en el exterior con el resto de los ciudadanos.*
  
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.*
  
- *Proposición de ley de las Cortes de Castilla-La Mancha relativa al agua.*
  
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.*

## DÉCIMA LEGISLATURA (2011-2015)

En fin, de las 272 proposiciones de ley presentadas hasta la fecha de cierre de datos (10 de octubre) 216 corresponden a grupos parlamentarios del Congreso, 1 a diputados, 36 a la iniciativa legislativa popular y **19 a la iniciativa legislativa autonómica**<sup>545</sup>, con los siguientes resultados en su tramitación: ninguna aprobada, 1 rechazada en el trámite de admisión a trámite con recalificación, 2 pendientes de la celebración del trámite de la toma en consideración, 1 tomada en consideración, 11 rechazadas en el trámite de la toma en consideración, 1 caducada y 3 retiradas.

a) Rechazada en el trámite de la admisión a trámite con recalificación:

- *Proposición de ley de la Junta General del Principado de Asturias de reforma de los artículos 87.3, 92 y 166 de la Constitución.*

b) Pendientes de la celebración del trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de las Islas Baleares de modificación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.*
- *Proposición de ley de las Cortes de Aragón por la que se modifica el Código Civil en relación con el estatuto personal y vecindad civil.*

---

<sup>545</sup> 6 de las cuales fueron trasladadas de la anterior legislatura.

c) Tomada en consideración:

- *Proposición de ley orgánica del Parlamento de Galicia de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para posibilitar la homogeneización del procedimiento de voto de las personas residentes en el exterior con el resto de los ciudadanos.*

d) Rechazadas en el trámite de la toma en consideración:

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña sobre modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en relación con el sector de la cultura.*
- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Cataluña sobre modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y otras normas conexas, en materia de derechos lingüísticos en el ámbito de la justicia.*
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco sobre alteración de los límites provinciales, consistente en la segregación de los municipios de Condado de Treviño y La Puebla de Arganzón de la provincia de Burgos y su incorporación al territorio histórico de Araba/Álava.*
- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Cataluña de delegación en la Generalidad de Cataluña de la competencia para autorizar, convocar y celebrar un referéndum sobre el futuro político de Cataluña.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña de medidas contra el sobreendeudamiento personal y familiar y de protección ante procedimientos de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual.*
- *Proposición de ley del Parlamento Vasco sobre reforma de la legislación del régimen general de la Seguridad Social.*

- *Proposición de ley del Parlamento de Cataluña del fondo para la homogeneización, el rescate selectivo y la subvención de peajes.*
- *Proposición de ley Orgánica del Parlamento de Andalucía de delegación de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren íntegramente por territorio andaluz en la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Galicia de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas<sup>546</sup>.*
- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de de modificación de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte<sup>547</sup>.*
- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.*

e) Caducadas:

- *Proposición de ley del Parlamento de Navarra por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre<sup>548</sup>.*

---

<sup>546</sup> Traslada de la IX Legislatura.

<sup>547</sup> Traslada de la IX Legislatura.

<sup>548</sup> Traslada de la IX Legislatura.

f) Retiradas:

- *Proposición de ley de las Cortes de Castilla-La Mancha relativa al agua*<sup>549</sup>.
- *Proposición de ley de la Asamblea de Extremadura de modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, de forma que se reconozca al Autor el derecho de explotación de su obra bajo las denominadas Licencias Libres*<sup>550</sup>.
- *Proposición de ley de las Cortes Valencianas de reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas*<sup>551</sup>.

---

<sup>549</sup> Traslada da de la IX Legislatura.

<sup>550</sup> Traslada da de la IX Legislatura.

<sup>551</sup> Traslada da de la IX Legislatura.