

# Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno <sup>1</sup>

Piedad García-Escudero Márquez  
*Letrado de las Cortes Generales*  
*Profesora titular de Derecho Constitucional*  
*Universidad Complutense de Madrid*

**SUMARIO:** I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA. —II. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO.—III. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY.—IV. REMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY A LAS CORTES GENERALES. DOCUMENTACIÓN ANEJA.—V. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PROYECTOS DE LEY.—VI. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY.

## I. LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Por encima de las discrepancias doctrinales sobre la delimitación teórica del procedimiento legislativo, si alcanza o no a las tres fases clásicas (de iniciativa, constitutiva e integradora de eficacia), creemos que la primera debe ser introducida partiendo de aquél, puesto que, constituya un presupuesto o, por el contrario, parte integrante del mismo, no tienen sentido la una sin el otro ni a la inversa: son dos realidades íntimamente conectadas, que no pueden disociarse sino a efectos de examen, pero que carecen de existencia autónoma en la realidad. De forma que la iniciativa de las leyes, aun cuando proceda de sujetos ajenos al Parlamento, constituye para nuestros fines de estudio parte de un procedimiento sustancial, que sería conceptual y operativamente incongruente separar del procedimiento legislativo en sentido estricto (TOSI).

---

<sup>1</sup> Puede verse un desarrollo más amplio de las cuestiones tratadas en este trabajo en la obra de la misma autora *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

En efecto, sin perjuicio de reconocer que la esencia del procedimiento de formación de un acto se encuentra en la fase más propiamente constitutiva, esto es, en la decisoria, creemos que su reducción a una sola fase resulta poco útil a efectos de sistematizar y concatenar los actos que intervienen en el procedimiento, colaborando las distintas fases a la consecución del resultado jurídico.

En particular, la iniciativa se encuentra íntimamente unida al acto conclusivo del procedimiento y, por tanto, a la ley aprobada, en cuanto que —como veremos— identifica la materia sobre la que las Cámaras están llamadas a deliberar y se precisan los intereses para los que se requiere satisfacción por parte del legislador.

Por eso adoptamos una postura práctica que nos lleva a entender que el estudio del procedimiento legislativo debe comprender el presupuesto de hecho, al igual que la fase integradora de eficacia, porque el acto legislativo no se puede realizar sin dicho presupuesto, y sin la última fase no se desarrollarán los efectos jurídicos de la ley (GARCÍA MARTÍNEZ), por muy perfecta que sea.

Esta posición es congruente con la decisión del constituyente de incluir la iniciativa legislativa en el capítulo «*De la elaboración de las leyes*», abriendo la regulación del procedimiento normal y parlamentario de producción legislativa.

2. El examen de la tipología de la iniciativa legislativa coincide con el de los titulares de la misma, pero la combinación de sujetos y requisitos permite efectuar algunas agrupaciones y, de otra parte, deben examinarse otros supuestos de iniciación del *iter* legislativo no incluidos en el artículo 87 de la Constitución.

Pese a la aparente iniciativa *pluralista* contenida en el precepto constitucional, la distinción terminológica entre proyectos y proposiciones de ley encierra diferencias más profundas, que nos llevarán, en definitiva, al reconocimiento de dos únicos titulares de la iniciativa legislativa: **Gobierno y Parlamento**.

La primera se configura como *ordinaria*, frente al proclamado carácter residual de las procedentes de otros sujetos, como consecuencia de la atribución constitucional de la función de dirección política al Gobierno y de que la ley constituye la acción instrumental de desarrollo del programa político preferido por el cuerpo electoral.

Por mucho que la función legislativa esté atribuida a las Cortes Generales, el Gobierno desarrolla una labor previa esencial, orientando hacia dónde se desarrolla esa función, fijando sus objetivos y normalmente también predeterminando sus contenidos. Gobierno y Parlamento cooperan en la función de crear la ley y el ámbito de actuación del Gobierno se desarrolla en la iniciativa. Todo ello, partiendo de que la labor de dirección política del Gobierno se asienta sobre la confianza otorgada por la Cámara a su Presidente en la votación de investidura, previa la exposición del programa.

Además de ser la ordinaria, la iniciativa legislativa del Gobierno se encuentra en una situación de *prevalencia*: su tramitación tiene carácter prioritario, pero —sobre todo— es automática, destacando la doctrina la ausencia de filtro previo por parte de las Cámaras. No obstante, estas afirmaciones son susceptibles de alguna puntualización: de una parte, hay que rechazar que el predominio de la iniciativa gubernativa se deba a la incapacidad de los sujetos distintos del Gobierno (y, en particular, del Parlamento) para abordar la elaboración de los textos legislativos de gran complejidad técnica que demanda la sociedad actual. No se trata de una situación de inferioridad —ni mayoría ni oposición están totalmente desprovistos de medios técnicos— sino de la realidad de que el impulso político corresponde al Gobierno, de forma que las otras iniciativas tienen un carácter complementario de la función de gobernar o se utilizan para alcanzar otras finalidades (de control político, por ejemplo).

También debe ser objeto de puntualización la idea de la desigual condición de las proposiciones de ley, en cuanto que están sometidas al trámite de toma en consideración, recordando que los proyectos de ley pueden ser devueltos al Gobierno mediante la aprobación de una enmienda a la totalidad de este carácter. Existe un paralelismo o identidad de sentido entre toma en consideración y debate y votación de totalidad, trámites en los que la Cámara decide qué textos va a tramitar en función de su oportunidad, principios y espíritu, siendo idéntica la naturaleza de la decisión en uno y otro caso.

No obstante, pese a la identidad de naturaleza existen dos importantes diferencias de régimen entre los dos supuestos: en primer lugar, la toma en consideración constituye un requisito de procedibilidad inexcusable, mientras que el debate de totalidad de los proyectos de ley sólo tiene lugar cuando se presentan enmiendas de tal carácter, existiendo una presunción favorable a la tramitación. En segundo lugar, la decisión de la Cámara se produce respecto de las proposiciones con carácter previo a cualquier otro trámite, mientras que, para los proyectos de ley, la presunción favorable a su viabilidad juega en el sentido de la apertura del trámite de enmienda. Es esta presunción la que diferencia a proyectos y proposiciones de ley, puesto que en ambos casos hay —o puede haber— una decisión de la Cámara previa a su tramitación.

3. En cuanto a las **proposiciones de ley**, hemos de partir de que los únicos sujetos a los que el artículo 87 de la Constitución atribuye auténtica potestad de iniciativa legislativa son el Gobierno, el Congreso y el Senado, sobre la base —de una parte— de que el Parlamento, titular de la función legislativa, ha de tener lógicamente también el poder de promover dicha función; y, de otra parte, de que resulta necesario que el Gobierno, para poner en obra su programa político, disponga también del poder de iniciativa legislativa.

La Constitución reconoce la *iniciativa parlamentaria* a las Cámaras, no a los diputados, a diferencia de las primeras fases de redacción del texto y de modelos de Derecho comparado. Son, por tanto, los Reglamentos los que, por remisión de la Constitución, han de regular el procedimiento por el que llega a formarse el acto de iniciativa de las Cámaras, atribuyendo a los parlamentarios y los grupos en que se integran la facultad de presentar una propuesta articulada, denominada proposición de ley, que no será tal iniciativa legislativa hasta que haya sido asumida, mediante la toma en consideración, por la respectiva Cámara, único titular reconocido por el artículo 87 de la Constitución.

A diferencia de la iniciativa del Gobierno, en que existe una distinción terminológica entre anteproyecto y proyecto de ley (separados por el acuerdo del Consejo de Ministros con que el Gobierno ejerce su facultad de iniciativa), en el ámbito parlamentario los Reglamentos utilizan el término proposición de ley para antes y después de la toma en consideración, sobre la base de su ambiguo empleo por el artículo 89 de la Constitución.

4. Las proposiciones de ley emanadas de *otros sujetos* presentan una diferencia sustancial con las parlamentarias: en éstas, las Cámaras —titulares genuinas de la facultad de iniciativa— precisan, como para todos sus actos, que se ponga en marcha el proceso de decisión, y tal es el sentido de la proposición de ley parlamentaria.

Por el contrario, la Constitución no atribuye a los sujetos ajenos al Parlamento una iniciativa plena, sino la facultad de presentar una propuesta ante los sujetos que la tienen atribuida, Gobierno y Parlamento. Esto sería claro en el caso de las *Asambleas autonómicas*, a las que el artículo 87.2 ofrece dos posibilidades, cuya naturaleza se ha querido diferenciar, asimilando la primera al ejercicio del derecho de petición. Pero si mantenemos el carácter de la toma en consideración como trámite en el que la Cámara hace suya una proposición, debe concluirse que también aquí se trata de una mera propuesta, siendo el Congreso de los Diputados el auténtico sujeto de la iniciativa legislativa, que permite que el texto se tramite.

En cuanto a las proposiciones de *iniciativa popular*, el artículo 87.3 no alude a la toma en consideración, remitiendo su regulación a una ley orgánica. Pero ya desde antes de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, el Reglamento del Congreso somete estas iniciativas a dicho trámite. Es decir, que también en este caso es necesario que la Cámara asuma y haga suyas las iniciativas, ejerciendo en el acto de toma en consideración la facultad que le atribuye el artículo 87.1 de la Constitución.

5. Llegados a la conclusión de que existen, en rigor, sólo dos titulares de la iniciativa legislativa, Gobierno y Parlamento, y de que este último puede a su vez ser instado a su ejercicio por distintos sujetos, internos y ex-

ternos, puede apreciarse que cada uno de ellos cubre un espacio propio en la labor de producción normativa <sup>2</sup>.

Aparte del Gobierno, sujeto ordinario de la iniciativa porque para gobernar necesita legislar, la *iniciativa parlamentaria*, que podría pensarse queda totalmente absorbida por la gubernamental en un régimen parlamentario de mayorías y minorías, en el que Gobierno y Parlamento quieren lo mismo, ofrece no obstante una función plural:

- las iniciativas del grupo mayoritario constituirán una *segunda marca* del Gobierno utilizada en materias de interés político secundario o en otras ocasiones convenientes;
- las proposiciones de ley presentadas por los grupos de oposición pretenderán suscitar un debate político sobre determinadas cuestiones o forzar un posicionamiento del Gobierno y de la mayoría sobre temas polémicos de repercusión en la opinión pública, o constituirán un elemento más de control del Gobierno, en caso de retraso en el cumplimiento del programa legislativo o de falta de resolución de problemas que requieren un pronto tratamiento normativo;
- en ocasiones las proposiciones de ley parlamentarias son expresión del consenso entre varios grupos, fruto de un acuerdo extraparlamentario o de que en la regulación de determinadas materias se mantiene el amplio consenso constituyente.

De lo anterior se desprende que las proposiciones de ley de origen interno cumplen un papel en el funcionamiento del régimen parlamentario. De hecho, ocupan un lugar ordinario en el trabajo legislativo de la Cámara, estándoles dedicado en el Congreso el primer punto del orden del día del Pleno y siendo constante la labor de decisión sobre la producción legislativa desde el inicio de la legislatura hasta su final.

Las *proposiciones autonómicas* van dirigidas, aparte de a la reforma de los Estatutos de Autonomía conforme al artículo 147.3 de la Constitución o a cuestiones paraestatutarias de alto interés político para la respectiva Comunidad, a la integración en el procedimiento de producción legislativa estatal de los intereses específicos de dichas Comunidades.

Por último, las proposiciones de *iniciativa popular*, temidas y restringidas formal y materialmente, resultan de difícil acceso a entidades o grupos que no gocen de cierta organización, como sindicatos o asociaciones profesionales, que de hecho se convierten en sus únicos autores.

6. No debe olvidarse que existen otros *supuestos singulares* de iniciación del procedimiento legislativo. Así, puede calificarse de *iniciativa legislativa impropia* la tramitación como proyectos de ley de decretos-leyes

---

<sup>2</sup> Véase Piedad GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «La iniciativa legislativa en la Constitución Española de 1978», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59, 2000 (en prensa).

convalidados prevista en el artículo 86.3 de la Constitución, el cual califica a los textos de proyectos de ley, probablemente por ser su autor el Gobierno, pese a que la decisión de tramitación legislativa corresponde a la Cámara, a instancia también de un grupo parlamentario. Se trata, pues, de un «proyecto de ley» impropio, que no precisa ir acompañado de los documentos que exige el artículo 88 de la Constitución para la iniciativa del Gobierno. La iniciativa constituiría en este caso un acto complejo, en el que convergen dos manifestaciones sucesivas de voluntad, del Gobierno y del Congreso de los Diputados.

Como *iniciativa especial* cabe calificar la referida a la elaboración y reforma de los Estatutos de Autonomía. Excepcional y referida a un momento concreto, que una vez cerrado el mapa autonómico pierde virtualidad, la iniciativa de elaboración permite hablar de iniciativa pluralista, puesto que las Asambleas previstas en los artículos 146 y 151.2 ponen en marcha el procedimiento legislativo sin someterse al trámite de toma en consideración.

La iniciativa de reforma es regulada por los Estatutos de Autonomía, y su tramitación por normas interpretativas de los Reglamentos del Congreso y del Senado, con diferencias relevantes respecto de otras iniciativas, en particular la sustitución de la toma en consideración por un debate de totalidad que excluye la presentación de textos alternativos, y la amplitud con que se permite hasta el último momento la retirada por la Asamblea proponente.

7. La realidad acaecida en los veinte años de vigencia constitucional confirma con datos estadísticos el carácter ordinario y abrumadoramente predominante de la iniciativa del Gobierno, del que proceden 908 leyes aprobadas en el período 1979-2000, frente a las 161 leyes procedentes de proposiciones.

Excluyendo las dos primeras legislaturas, de alto volumen legislativo de desarrollo constitucional (además del cambio de orientación política en la segunda), puede apreciarse una tendencia a la estabilización en el número de proyectos y proposiciones presentadas, con una ligera tendencia al alza en el caso de los primeros, siendo escasas las segundas de origen no parlamentario.

A diferencia de los primeros tiempos constitucionales, es frecuente la toma en consideración de las proposiciones de origen autonómico, producto del consenso logrado previamente en los Parlamentos territoriales. Por el contrario, puede decirse que la iniciativa popular ha sido inoperante, tanto en el número de textos presentados como porque han sido necesarios veinte años para que una proposición de este tipo se haya convertido en ley, y no en exclusiva, sino fruto de su acumulación con otras iniciativas.

8. La titularidad de la iniciativa legislativa va unida a una cierta facultad de disposición sobre la misma, en el sentido de poder decidir en un mo-

mento dado que no procede su tramitación, sino su retirada. La regulación por los Reglamentos parlamentarios de la retirada de proyectos y proposiciones de ley es congruente con la titularidad: los primeros pueden ser retirados en cualquier momento de su tramitación, siempre que no haya recaído acuerdo definitivo de las Cámaras. Las segundas sólo pueden ser retiradas por sus autores antes de la toma en consideración (o con el acuerdo del Congreso después de ésta) por cuanto en ella las Cámaras hacen suya la iniciativa, que no pertenece ya a su autor originario.

## II. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO

1. La preeminencia de la iniciativa legislativa del Gobierno debe ser enmarcada en la perspectiva del sistema parlamentario racionalizado que instaura nuestro texto constitucional. Es un parlamentarismo cooperativo o de colaboración entre dos poderes, en el que, para el ejercicio de la función de dirección política que tiene atribuida, el Gobierno precisa de la actuación del Parlamento, que ostenta la titularidad de la función legislativa. La división de competencias en esta materia forma parte del entramado interorgánico de relaciones entre Parlamento y Gobierno. El Gobierno es quien presenta normalmente los proyectos de ley que ponen en práctica su orientación política, y serán éstos sobre todo los que obtengan la aprobación parlamentaria, no tanto —como se ha sostenido— por la mayor capacidad técnica de aquél para la redacción de legislación compleja, cuanto por la relación que liga al Gobierno con su mayoría parlamentaria, que le convierte en el *dominus* de la actividad legislativa.

Este esquema de predominio gubernamental en la iniciativa legislativa late en el fondo de la regulación contenida en nuestra Constitución. Enlaza con la función de «dirección de la política» que atribuye al Gobierno el artículo 97, que no sería asumible sin que pudiera instrumentalizarse mediante la iniciativa. La contrapartida es la responsabilidad solidaria del Gobierno impuesta por el artículo 108. El Parlamento ha dado su aprobación al programa de Gobierno propuesto por el candidato a Presidente en la sesión de investidura (según dispone el artículo 99.2), otorgando a éste su confianza para la realización del programa, cuyos instrumentos típicos serán las leyes.

La Constitución, coherente con la atribución de una iniciativa ordinaria y predominante, sienta los cimientos de esta posición, básicamente a través de la aceptación inicial de los proyectos y de la prioridad en su tramitación proclamada por el artículo 89.1, pero también reservando la iniciativa al Gobierno en cuestiones que considera esenciales para la dirección política, como ocurre con la Ley de Presupuestos Generales del Estado; además, el Gobierno puede oponerse a la tramitación de otras iniciativas si implican aumento de gastos o disminución de ingresos (como también, por

disposición reglamentaria, manifestar su criterio respecto de todas ellas), para evitar la desviación de la orientación política fijada por él.

2. Un primer examen del artículo 87 de la Constitución, en cuanto atribuye la iniciativa legislativa al Gobierno, muestra —de una parte— la ruptura con la iniciativa del Rey presente en la historia constitucional española (con la excepción de 1812 y 1931), en coherencia con la proclamación del principio de soberanía popular. De otra parte, la iniciativa se atribuye al Gobierno, excluyéndose tanto la iniciativa de su Presidente como la individual de los Ministros.

3. El objeto de la iniciativa legislativa del Gobierno, a diferencia de las de otros sujetos, puede ser tan amplio como el de la ley, que, a su vez, no estableciendo nuestro ordenamiento constitucional un ámbito reservado al reglamento, puede tener por objeto la regulación de cualquier aspecto de la vida social.

Los límites externos a la iniciativa legislativa del Gobierno, que configuran su ámbito objetivo, están representados en primer término por la propia *Constitución*, siendo la reforma constitucional inabordable para la ley y, por tanto, también para la iniciativa legislativa. Como todas las Constituciones rígidas, nuestra Constitución establece un procedimiento especial para su reforma, para el que se reconoce la iniciativa, por remisión, al Gobierno, el Congreso y el Senado, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos previstos en el artículo 87.2 (es decir, sujetas a la toma en consideración del Congreso de los Diputados), quedando excluida la iniciativa popular en materia constitucional. La reciente Ley del Gobierno no regula, como veremos ocurre en otros casos, esta competencia del Gobierno, que deberá no obstante observar los requisitos que el artículo 88 de la Constitución fija para la iniciativa legislativa.

El segundo límite a la iniciativa legislativa del Gobierno se encuentra en la *reforma de los Estatutos de Autonomía*, cuyo procedimiento remite el artículo 147.3 de la Constitución a lo establecido en ellos. Sólo un número reducido de Estatutos (de Asturias, Murcia y Castilla-La Mancha<sup>3</sup>) atribuyen la iniciativa al llamado «Gobierno estatal», como también la LORAFNA, aunque de común acuerdo con la Diputación Foral.

La iniciativa legislativa del Gobierno queda limitada en un doble sentido: no puede presentar proyectos de ley ordinaria ni orgánica que supongan la reforma de los Estatutos de Autonomía; y su iniciativa de reforma, excluida para aquellos Estatutos que no se la reconocen, se articula mediante la presen-

---

<sup>3</sup> En La Rioja ha sido suprimida la iniciativa del Gobierno del Estado y sustituida la del Congreso de los Diputados y el Senado (antiguo artículo 42) por las Cortes Generales, por la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la LO 3/1982, de Estatuto de Autonomía de La Rioja. En Baleares desaparece también la iniciativa del Gobierno de la Nación (antiguo artículo 68.1) en la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero, de reforma de la LO 2/1983, de Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.



tación de propuestas de reforma ante la correspondiente Asamblea autonómica, que debe aprobarlas por la mayoría que determine el Estatuto, antes de ser remitida a las Cortes Generales para su tramitación como Ley Orgánica.

El tercer límite a la iniciativa legislativa del Gobierno deriva de la *organización territorial del Estado* establecida por la Constitución y el consiguiente sistema de distribución de competencias. Sólo a través de las leyes de armonización puede incidir la legislación del Estado en las competencias autonómicas y, como medio excepcional de intervención, la Constitución limita la iniciativa del Gobierno en este caso, supeditándola a la previa apreciación de necesidad por las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara.

4. Además de la amplitud de su objeto material, la iniciativa legislativa del Gobierno goza de **ámbitos reservados**, de carácter económico-financiero por su conexión instrumental con la dirección de la política que atribuye al Gobierno el artículo 97 de la Constitución. En este sentido, se le reserva la elaboración de los proyectos de planificación económica por el artículo 131.1 y la iniciativa presupuestaria por el artículo 134, que va acompañada de un control de las iniciativas procedentes de otros sujetos que puedan suponer aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios. Consecuencia de la reserva al Gobierno de la iniciativa presupuestaria es la imposibilidad de presentación de enmiendas de texto alternativo. De otra parte, ésta y otras limitaciones relativas a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, singularmente la temporal, han motivado que el Tribunal Constitucional reaccionara contra una hipertrofia de su contenido, limitándolo a las materias que guarden conexión directa con su contenido propio y cuya inclusión en la citada Ley esté justificada.

La reserva de la iniciativa presupuestaria se completa con la necesidad de la conformidad del Gobierno para la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (artículo 134.6 de la Constitución), conformidad que no debe entenderse referida a las enmiendas al propio proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, pese a determinados preceptos de los Reglamentos, que deben entenderse como autolimitaciones parlamentarias. Frente a ello, y en un precepto calificado de superfluo, la Constitución permite al Gobierno presentar libremente proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de los ingresos previstos en la Ley de Presupuestos aprobada para el ejercicio en curso.

### III. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

1. La Constitución no contiene referencia alguna a la elaboración de los proyectos de ley, tan sólo señala su aprobación por el Consejo de Minis-

tros. Durante casi veinte años, se ha recurrido a la aplicación a los anteproyectos de los preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, relativos a la elaboración de disposiciones de carácter general, contenidos en sus artículos 129 a 132. Por fin, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, deroga estos preceptos y dedica su artículo 22 a la iniciativa legislativa, distinguiendo acertadamente su regulación de la potestad reglamentaria (artículo 23) y del procedimiento de elaboración de los reglamentos (artículo 24).

Es parca, sin embargo, la regulación contenida en el artículo 22 citado, y no constituye un procedimiento en sentido estricto, sino una serie de trámites aislados de eficacia desigual y que no conforman un procedimiento completo.

2. Antes de entrar en la elaboración de los anteproyectos de ley, ha de considerarse el origen de la iniciativa, que puede ser *interna* al propio Gobierno (incluida en su programa electoral, de investidura o en los pactos con otros partidos) o *externa* al mismo, cuando la presión social hace sentir la necesidad de la normativa o determinadas instituciones facultadas para ello solicitan del Gobierno la remisión al Congreso de un proyecto de ley: las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 87.2 de la Constitución), el Consejo General del Poder Judicial en la derogada regulación contenida en su Ley Orgánica de 10 de enero de 1980.

También puede proceder la iniciativa del Gobierno de la necesidad de cumplir con sus obligaciones normativas como país miembro de la Unión Europea mediante la *ejecución del Derecho comunitario*.

Una vez incorporada España a la Comunidad Europea, se utilizó la técnica de la delegación legislativa en el Gobierno para la adaptación del Derecho interno. En la fase de integración de los ordenamientos interno y comunitario, unas normas gozan de efecto directo, los reglamentos comunitarios (directamente aplicables y que en principio no darán lugar a actividad normativa, salvo excepciones de habilitación expresa o implícita o de necesidad de modificación de la normativa interna incompatible), y otras darán lugar ordinariamente a la promulgación de normas internas, que tendrán rango de ley en función del rango de la norma incompatible a derogar o modificar o en función de la materia a regular. El principio de autonomía institucional reconoce la distribución interna de competencias, realizada en nuestro caso por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que determina que sean el Estado o las Comunidades Autónomas quienes hayan de legislar en cada caso, sin perjuicio de ser el Estado el responsable del cumplimiento del Derecho comunitario.

En los casos de incorporación del Derecho comunitario, en particular de las directivas, puede hablarse de exclusión de la libertad de iniciativa legislativa del Gobierno (sobre la que pierde su poder de disposición, predefinida por una obligación derivada de su pertenencia a la Unión

Europea) y de limitación de su poder decisorio tanto sobre el contenido material como sobre el plazo de presentación.

3. Producida la necesidad de la norma, ha de ponerse en marcha el mecanismo de elaboración de un texto. El acuerdo de incoación procederá en la mayor parte de los casos del Ministro o Ministros competentes por razón de la materia, pero cabe también la iniciativa de los centros directivos relacionados con ella. En todo caso, la decisión política de que exista un anteproyecto de ley y la definición de sus líneas maestras corresponde formalmente al Consejo de Ministros.

No obstante, al *pase previo* del Consejo ha sustituido en la Ley del Gobierno una primera lectura del anteproyecto, ya con un texto elaborado y acompañado de informes sobre su oportunidad y de una memoria económica.

La decisión prelegislativa ha de situarse dentro de un plan normativo del Gobierno de concreción de su programa político, expresado en el programa electoral de su partido y materializado en el discurso de investidura de su Presidente. La *inclusión de un proyecto* en el plan normativo puede obedecer a distintas causas, desde el mandato constitucional a compromisos políticos o parlamentarios, decisiones del Tribunal Constitucional u obligaciones normativas derivadas de la pertenencia a la Unión Europea (a las que se ha hecho mención) o, en general, de las relaciones internacionales.

En todo caso, salvo los compromisos internacionales, cuya coercibilidad no es muy elevada, el Gobierno, libre de obligaciones jurídicas, decide *políticamente* al elaborar su programa legislativo real (versión más o menos diluida del expuesto en el discurso de investidura) y fijar un calendario de ejecución en función de criterios de prioridad, que se irá modificando a lo largo de la legislatura. Una puesta al día o exposición de los objetivos inmediatos suele formar parte de la intervención anual del Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados en el debate sobre el estado de la Nación.

4. De los posibles modelos existentes en Derecho comparado, básicamente el británico de redacción concentrada en el *Office of Parliamentary Counsel* y el alemán de redacción difusa por cada Departamento ministerial, en nuestro sistema jurídico la ausencia de formalización del procedimiento de elaboración de los anteproyectos, unida a la falta de un órgano que tenga esta función como propia (pese a la creación con esta vocación de las Secretarías Generales Técnicas en 1957 y la existencia en el Ministerio de Justicia de la Comisión General de Codificación, de participación desigual en las tareas legislativas), inclina a pensar que es el de redacción difusa el que rige en nuestro ordenamiento, organizando cada Ministerio los trabajos en la forma que estime conveniente. Se aprecia, no obstante, una cierta evolución hacia un sistema mixto, de centralización de la decisión política de elaborar un proyecto de ley y de coordinación de la actividad técnica de redactarlo.

El *primer texto* o borrador del anteproyecto puede ser encomendado al centro directivo concernido o a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios, a profesionales o expertos constituidos en comisiones o grupos de trabajo, o encargarse a especialistas ajenos a la Administración, sobre las bases que se les faciliten.

5. La preocupación, generalizada en nuestros días, por mejorar el ordenamiento jurídico mediante la *técnica legislativa* y la calidad de las leyes, ha hallado reflejo también en nuestro país en textos positivos. No se trata de aspectos puramente formales sin otra trascendencia, sino que han sido puestos en relación con el principio de seguridad jurídica por el propio Tribunal Constitucional. La claridad y precisión en el uso del lenguaje normativo conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

Las *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros en 1991, se sitúan en el estado previo de opinión que comienza en 1980 con el Grupo Gretel y las jornadas auspiciadas por el Centro de Estudios Constitucionales.

La naturaleza normativa de las *Directrices* es dudosa, apareciendo para algunos autores como meras reglas o recomendaciones técnicas. A favor del carácter normativo se encuentra su publicación en la sección de «disposiciones generales» del Boletín Oficial del Estado, así como la atribución de la vigilancia de su cumplimiento por las sucesivas normas orgánicas de la Presidencia del Gobierno a un centro directivo de la misma, hoy la Dirección General del Secretariado del Gobierno. Creemos que puede sostenerse la obligatoriedad de cumplimiento de las *Directrices*, aunque sean menos claras las consecuencias de su inobservancia. Es correcta, por otra parte, la concreción de su ámbito a los *anteproyectos* de ley y no a los proyectos, puesto que han de ser tenidas en cuenta en el momento de elaboración de aquéllos, sin perjuicio de que las eventuales modificaciones que introduzca el Consejo de Ministros al aprobarse como proyectos deban también sujetarse a las *Directrices*.

Con anterioridad a la aprobación de éstas, el Consejo de Ministros aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, versión reducida de la técnica de las *Checklisten* o *Prüffragen*, que pretenden una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma.

6. La Ley del Gobierno distingue dos fases en la formación de los anteproyectos de ley, que a su vez incluyen dos tipos de informes: en un primer momento, se trata de informes sobre la necesidad y oportunidad; tras su elevación al Consejo de Ministros, éste decide sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, que afectarán a su contenido y orientación.

De los informes internos, destaca el de la Secretaría General Técnica del Departamento, impuesto por el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno,

cuyo precedente se encuentra en el artículo 130.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo. La omisión de este trámite en la elaboración de las normas reglamentarias ha sido objeto de una línea jurisprudencial cambiante por el Tribunal Supremo, con tendencia hacia la relativización de sus efectos anulatorios.

De los informes externos al Departamento destacan en primer lugar los emanados de *organismos públicos* con carácter preceptivo. Sólo dos deben solicitarse por imposición de la *Constitución*:

- el asesoramiento de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas constituidas en un Consejo (que no es el Consejo Económico y Social creado por la Ley 21/1991) para los proyectos de planificación, supuesto inédito exigido por el *artículo 131* de la *Constitución*;
- el informe de la Comunidad Autónoma de *Canarias* para la modificación de su régimen económico-fiscal, competencia que el Estatuto de Autonomía atribuye al Parlamento. En relación con este informe se han planteado ya distintas cuestiones, algunas elevadas al Tribunal Constitucional: órgano que ha de solicitar el informe (Gobierno o Cámaras), momento de su emisión y, en relación con ello, si han de ser objeto de nuevo informe las modificaciones que se introduzcan en el proyecto de ley a lo largo de su tramitación parlamentaria. Frente a algún supuesto de informe múltiple sobre el mismo proyecto en distintas fases de tramitación, creemos que debe mantenerse su carácter único, en coherencia con el principio de autonomía de las Cámaras y la plenitud de su poder legislativo, sin perjuicio de que éstas puedan decidir solicitar nuevo informe si las modificaciones introducidas alteran sustancialmente la regulación inicial o, con mayor fundamento, en el caso de introducción de nuevas disposiciones que modifiquen el régimen económico-fiscal canario.

No puede aceptarse el carácter vinculante del informe del Parlamento canario, que este órgano defiende, por no estar previsto en la *Constitución* y no ser coherente con su valor de participación en el proceso legislativo mediante la expresión de una opinión. No obstante, su carácter preceptivo provoca la nulidad por inconstitucionalidad de la ley aprobada con omisión del trámite.

Entre los *informes exigidos por leyes orgánica* se encuentran los del Consejo General del Poder Judicial (artículo 108.1 LOPJ) sobre anteproyectos relacionados con sus competencias, el Consejo de Estado, que su Ley Orgánica exige para determinados anteproyectos de ley, y el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por *ley ordinaria* se exige la audiencia de las Comunidades Autónomas para la aprobación de los proyectos de ley de armonización, el dictamen del Consejo Económico y Social para anteproyectos en materia socio-económica y laboral y el informe de otros órganos

sobre anteproyectos de leyes sectoriales. Sin perjuicio de las consecuencias sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto, la relevancia de los efectos sobre la ley ulterior de la omisión de estos informes dependerá de su carácter de antecedente necesario en los términos que veremos.

Los informes externos que no emanan de organismos públicos, sino de *organizaciones de intereses*, responden al deseo de participación en la elaboración de las leyes de aquéllos a quienes van dirigidas, principio inspirador del derecho de audiencia de los ciudadanos recogido en el artículo 105 de la Constitución para las disposiciones administrativas. Dado que estos sujetos sociales están excluidos del procedimiento legislativo, que se desarrolla en sede parlamentaria, el momento de participación en la formación de las leyes será el *proceso* legislativo, entendido como momento de formación de la iniciativa, con niveles distintos de negociación o audiencia. Encontramos ya algún ejemplo de exigencia de audiencia de organizaciones representativas, aunque todavía de Derecho público, como los Colegios Profesionales o el Consejo Escolar del Estado, sobre anteproyectos de ley en materia relacionada con sus funciones.

7. Consideración especial merece la elaboración del *anteproyecto de Ley de Presupuestos*, regulada en la Ley General Presupuestaria, con un calendario y unos órganos actuantes, siendo la responsabilidad principal del Ministerio de Economía y Hacienda, que centraliza los estados de gastos de los distintos Departamentos y organismos, redacta el articulado del anteproyecto y elabora la documentación complementaria.

8. Una vez que un anteproyecto de ley ha sido elaborado, el titular del Departamento lo eleva al Consejo de Ministros para que éste decida sobre las consultas y dictámenes. Se siguen para ello las *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* vigentes, de 1996, únicas normas, si es que pueden recibir este nombre, que rigen la tramitación del anteproyecto hasta convertirse en proyecto de ley, dada la ausencia de regulación en la Ley del Gobierno.

El anteproyecto ha de ser objeto de examen por la **Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios**, para lo que debe ser incluido en el índice negro de asuntos sobre los que este órgano delibera, previa distribución y formulación de observaciones por los distintos Ministerios. De las reuniones de esta Comisión resultan dos clases de asuntos, a efectos de su inclusión en el orden del día del Consejo de Ministros, en el índice verde los informados favorablemente y en el rojo los restantes. No obstante, las *Instrucciones* disponen que los anteproyectos de ley se incluyen siempre en el índice rojo, igual que otros asuntos de relevancia.

Con la determinación por el artículo 88 de la Constitución de la **aprobación de los proyectos de ley por el Consejo de Ministros**, órgano coincidente con el Gobierno en la reciente Ley reguladora del mismo, se produce una

identificación entre la atribución de la iniciativa legislativa al Gobierno por el artículo 87 y la aprobación y remisión de los proyectos de ley por el Consejo de Ministros que establece el artículo 88.

Queda excluida, por tanto, la iniciativa del Presidente del Gobierno, como también la del *Gobierno en funciones*, por disposición expresa de la Ley del Gobierno, que pone fin a las dudas que al respecto albergaba la doctrina. La prohibición legal de remisión de proyectos de ley a las Cámaras por el Gobierno en funciones es consecuente con su función interina de despacho ordinario de asuntos públicos, dada la conexión de la función de iniciativa con la ejecución del programa de Gobierno.

9. La Ley del Gobierno apenas si contiene normas relativas al funcionamiento del Consejo de Ministros, con una remisión en cuanto al funcionamiento del Gobierno a normas internas emanadas de su Presidente o del propio Consejo. La aprobación de proyectos de ley reviste la forma de acuerdo, como acto carente de contenido normativo consistente en un trámite dirigido a un fin ulterior, en relación con otro órgano del Estado. La posible introducción de modificaciones en el anteproyecto, fruto del debate en la reunión del Consejo, lleva a plantearse la incorrección de los textos aprobados en blanco, cuya última versión debería ser sometida a nueva decisión cuando vayan más allá de la plasmación de una voluntad expresada clara e inequívocamente en el acto de aprobación, no sujeta a interpretaciones o concreciones.

#### IV. REMISIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY A LAS CORTES GENERALES. DOCUMENTACIÓN ANEJA

1. No basta con la aprobación de un proyecto de ley por el Consejo de Ministros. La facultad de iniciativa legislativa del Gobierno se ejerce mediante la remisión de dicho proyecto al Congreso de los Diputados, acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él, como exige el artículo 88 de la Constitución.

La remisión es un acto automático de ejecución del acuerdo de aprobación por el Consejo de Ministros, que corresponde al Ministro de la Presidencia, Secretario del Consejo, y que se materializa con su presentación en el Registro de la Cámara. No interviene ninguna otra autoridad, como ocurre, por ejemplo en Italia, donde precisa de un decreto de autorización del Presidente de la República.

2. El artículo 88.1 de la Constitución impone que los proyectos sean remitidos al Congreso de los Diputados, norma que constituye una pieza clave en el sistema bicameral español, presidido por el predominio de la Cá-

mara Baja sobre el Senado, y que carece de precedentes en nuestra historia constitucional del siglo XIX.

De esta forma se determina la Cámara que inicia la tramitación legislativa, negando esta posibilidad a la Cámara Alta. La posición del Senado en el procedimiento legislativo aparece así como subordinada, sobre la base no sólo de esta postergación en la iniciativa legislativa (disminuida aún más por la no alteración del orden de tramitación de las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado y por la posibilidad de su rechazo por el Congreso, *ex* artículo 126.5 RC), sino también por los plazos perentorios a que ve reducida su actuación en el procedimiento.

Debe rechazarse la opinión de que el Senado no apruebe las leyes, en el sentido de que enmiendas y veto sean sus dos únicas posibilidades de intervención. No cabe, por tanto, el silencio positivo en caso de incumplimiento de los plazos por el Senado, situación que deberá resolverse por la vía del conflicto entre poderes. La potestad legislativa está atribuida a las Cortes Generales (según el artículo 66.2 de la Constitución) y el Rey sólo puede sancionar las leyes aprobadas por las Cortes Generales, esto es, por ambas Cámaras (artículo 91). Ni cabe, por las mismas razones, entender que el Senado no está facultado para aprobar la totalidad de los textos legislativos, sino sólo para oponer su veto o introducir enmiendas en los mismos.

No cabe tampoco limitar la facultad de enmienda del Senado, como se alega en ocasiones al interponer recursos de inconstitucionalidad, sobre la base de que la introducción de variaciones sustanciales de los textos por el Senado impide que la primera Cámara intervenga sobre ellos ejerciendo su derecho de enmienda.

En todo caso, la posición del Senado en el procedimiento legislativo es uno de los temas sobre los que se proyectan los trabajos que desde hace años se desarrollan en torno a la reforma del Senado, yendo encaminadas las propuestas a aumentar sus competencias en los proyectos de contenido autonómico, a establecer un sistema de conciliación de conflictos menos desfavorable para la Cámara Alta y a la ampliación de los plazos.

La única excepción a la remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados se produce en relación con el *proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial*, puesto que se ha articulado mediante ley lo que en la Constitución (artículo 158.2) constituye una «decisión de las Cortes Generales», cuya tramitación debe iniciarse en el Senado, según el artículo 74.2. Recogiendo la práctica de regulación por ley de los criterios de distribución del FCI, la Ley del Gobierno se refiere a la remisión de los proyectos de ley «al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado» (artículo 22.4). Se ha tramitado ya en tres ocasiones un proyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, pudiendo observarse cómo el Congreso actúa en tales casos como una segunda Cámara, sin introducir modificaciones en el texto recibido de la otra, no siendo pues necesaria la constitución



de la Comisión Mixta paritaria prevista por la Constitución para la resolución de discrepancias.

3. La exigencia constitucional de que los proyectos de ley sean remitidos al Congreso de los Diputados acompañados de una **exposición de motivos** se corresponde con el principio general de necesidad de motivación de los actos dirigidos a tutelar intereses públicos. La constitucionalización de la exigencia es, no obstante, insólita en nuestro Derecho histórico y en el comparado.

La exposición de motivos que acompaña a los proyectos de ley tiene, pues, carácter preceptivo, frente al *preámbulo* que precede a las leyes aprobadas, de carácter facultativo. Pese a la labor esclarecedora que la Constitución atribuye a la exposición de motivos (dirigida a un sujeto diferente —las Cortes Generales— del que elabora el proyecto), distinta de la de los preámbulos, concebidos como instrumento interpretativo de la voluntad del legislador para las autoridades y ciudadanos que deben cumplir las leyes, lo cierto es que ambos términos se usan indistintamente en la teoría y en la práctica por la doctrina y el Tribunal Constitucional. Y, en todo caso, la tramitación en el procedimiento legislativo lleva a un resultado uniformador, por cuanto el preámbulo, como texto emanado del Parlamento distinto de los motivos esgrimidos por el Gobierno, carece de cauce procedimental propio que permita su materialización, lo que provoca además la desconexión entre el contenido de la ley y el de su preámbulo.

Frente a las opiniones favorables a su eliminación, creemos que debe recuperarse la virtualidad del preámbulo, diferenciada de la exposición de motivos —que pretende inducir a la aprobación del proyecto—, como futuro elemento interpretativo, incorporando como contenido esencial la indicación del objetivo y finalidad de la ley, sin caer en tentaciones laudatorias o defensivas o en intentos de persuasión o de instrucción.

De la práctica y de las normas para la elaboración de los anteproyectos de ley se deduce, no obstante, una pérdida de su función por las exposiciones de motivos, que pretenden ser un texto anticipado del futuro preámbulo de las leyes, identificándose con él en su contenido, mientras que su función específica es asumida por la memoria justificativa que ha de acompañar como antecedente al proyecto de ley.

La cuestión del valor normativo de los preámbulos ha sido resuelta por la doctrina en contra de tal valor, reconociendo su innegable función interpretativa, que ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, incluso declarando expresamente que son un elemento a tener en cuenta en la interpretación de las leyes (STC 12 de noviembre de 1981).

La exigencia constitucional de remisión de los proyectos de ley al Congreso acompañados de una exposición de motivos plantea el interrogante de cuáles son las consecuencias de su eventual *incumplimiento*. El Tribunal Constitucional ha señalado que este defecto sólo tendría relevancia si hu-

biese menoscabado los derechos de diputados o grupos parlamentarios y se hubiese denunciado su ausencia. La Mesa del Congreso debe apreciar, en el momento de la calificación del proyecto, el incumplimiento del requisito constitucional y acordar dejar aquélla pendiente, reclamando del Gobierno la remisión de la exposición de motivos.

Más dificultades ofrece la cuestión de la *insuficiencia* del contenido de las exposiciones de motivos. Ante una negativa de la Cámara a tramitar un proyecto de ley por esta causa, podría el Gobierno plantear un conflicto de competencias, alegando que se le impide el ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

4. El artículo 88 de la Constitución, en este punto criticado por detallista, exige que los proyectos de ley remitidos al Congreso de los Diputados sean acompañados de los **antecedentes** necesarios para pronunciarse sobre ellos. En el texto vigente se elimina la remisión de su regulación a una ley orgánica, contenida en el anteproyecto de la Constitución. Éste incluía también la necesidad del dictamen del Consejo de Estado para las leyes orgánicas o de bases, suprimida por la Comisión Mixta Congreso-Senado en un caso más de extralimitación de sus funciones, puesto que no existía al respecto disenso entre las dos Cámaras.

Los antecedentes responden a una doble motivación. De una parte, reducen la desigualdad entre Parlamento y Gobierno en cuanto a la información de que disponen. Desde una perspectiva más concreta, derivan del reconocimiento de que la calidad de las normas no depende sólo de su configuración interna, sino sobre todo de la relación que guardan con su entorno, es decir, de su capacidad para alcanzar los objetivos a que obedecen.

No basta con la exposición de motivos, que no aporta datos objetivos. Los antecedentes constituyen la prueba de la exposición de motivos. Deben permitir juzgar sobre su veracidad, así como sobre la necesidad y viabilidad de la norma. El Tribunal Constitucional ha destacado esta finalidad, señalando que los antecedentes aportan elementos de juicio para la decisión del Parlamento. De ahí que deba preconizarse su revitalización para que no constituyan una mera formalidad a cumplimentar, sino que su contenido permita cumplir los objetivos indicados, lo que redundaría en una mejor aceptación de las leyes.

La Mesa del Congreso de los Diputados debe comprobar el *cumplimiento* del requisito constitucional, no admitiendo a trámite los proyectos que no vayan acompañados de antecedentes. El mismo trato deben recibir los proyectos que no vayan acompañados de los informes preceptivos por imposición constitucional. La práctica muestra que se realiza una admisión condicionada al envío de los antecedentes que se reclaman, o se deja pendiente la admisión hasta que dicho trámite se cumplimente.

La tramitación de un proyecto sin un antecedente calificado de necesario podría tener *consecuencias sobre la ley aprobada*. La doctrina se divide en-

tre los que consideran que tal carencia nunca vicia de inconstitucionalidad una ley, y los que distinguen los efectos de la omisión de dictámenes preceptivos denunciada durante la tramitación y las restantes omisiones, respecto de las que debe ponderarse su necesidad para que las Cámaras puedan emitir un juicio fundado. El Tribunal Constitucional ha entendido que la ausencia de un antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión y el defecto hubiera sido denunciado en la tramitación. Sin embargo, creemos que debe distinguirse entre la *inexistencia* de un informe constitucionalmente preceptivo y la *no remisión*. La primera no puede ser sanada por la falta de reclamación ni convalidada por la conversión del proyecto de ley. En los restantes casos, deberá ponderarse la racional necesidad del antecedente para el juicio de las Cámaras sobre el proyecto.

La Constitución, acertadamente, no aclara el contenido de los *antecedentes necesarios*, como tampoco los Reglamentos de las Cámaras. La Ley del Gobierno, por su parte, distingue «la Memoria» del resto de los antecedentes, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo y de la memoria económica. En cambio, las *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* identifican los antecedentes con la memoria, distinguiéndola a su vez de dictámenes e informes preceptivos.

Esta interpretación no es correcta. El contenido de los antecedentes debe conectarse con su finalidad, marcada por la Constitución, para concluir que las Cámaras deben contar como mínimo con la misma información con que ha contado el Consejo de Ministros al aprobar el proyecto de ley, es decir, con la memoria y al menos los informes y dictámenes preceptivos emitidos. Pero esto no es suficiente. Si los antecedentes son la prueba de la exposición de motivos, no pueden ser sustituidos por la memoria justificativa, que en la realidad ha asumido las funciones de aquella. Los antecedentes se refieren a los trabajos o estudios previos efectuados en el proceso prelegislativo interno, que permiten pronunciarse sobre la necesidad de la ley, valorar la efectividad de su contenido y prever sus repercusiones.

En la *realidad*, el núcleo fundamental de los antecedentes está constituido por la memoria justificativa del proyecto, que describe el objeto de regulación, sus insuficiencias, los factores económicos y sociales concurrentes y la previsión de cobertura presupuestaria. Acompaña normalmente también a los proyectos una memoria económica sobre las consecuencias que se prevén en la evolución de los ingresos públicos y en los ajustes presupuestarios, con clara ausencia de información sobre la previsible incidencia real en la economía y sus diferentes sectores. Asimismo, acompañan a los proyectos los informes y dictámenes jurídicos o económicos emitidos durante su tramitación, preceptivos e incluso no preceptivos emanados de organismos públicos, siendo menos frecuente el envío de informes técnicos (como el preceptivo de la Secretaría General Técnica) o elaborados por expertos ex-

ternos. Tampoco se remite el cuestionario de evaluación que debe elevarse al Consejo de Ministros con los anteproyectos de ley.

Esta falta de generosidad informativa estaría motivada por razones de estrategia política del ejecutivo, que no desea compensar el desequilibrio en que se encuentra su relación con el Parlamento en cuanto a información. Frente a esta situación, debe reclamarse que los antecedentes proporcionen al legislador los datos que le permitan apreciar la necesidad de la nueva norma, valorar la opción elegida y estimar la viabilidad de la regulación propuesta. También tendría utilidad la publicación de los informes preceptivos junto con el proyecto de ley o, al menos, la relación de documentos remitidos por el Gobierno.

Los costes que entraña la aprobación de la ley constituyen un elemento de primera necesidad para que los parlamentarios puedan pronunciarse. De ahí la importancia de la *memoria económica* a que alude la Ley del Gobierno en relación con la elaboración del anteproyecto: tanto de su remisión a las Cortes como de que su contenido exprese realmente los costes de la ley y sus efectos económicos.

Esta necesidad de información es particularmente apreciable en relación con los proyectos anuales de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de Ley de Medidas que los acompaña, máxime cuando el carácter de «*ley omnibus*» que la última ha heredado de la primera priva a las Cámara de juzgar adecuadamente sobre su contenido, tanto más dada la brevedad de plazos para su tramitación.

La documentación aneja al anteproyecto de Ley de Presupuestos, regulada por la Ley General Presupuestaria, se convierte en varias decenas de tomos que acompañan al proyecto. Esta documentación puede considerarse suficiente para satisfacer el mandato constitucional de remisión de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de Ley de Presupuestos, pero la brevedad del tiempo para su tramitación (también por imperativo constitucional), la heterogeneidad de las materias reguladas y la imposibilidad de disponer de los datos de ejecución de los presupuestos del año anterior, y en términos comparables con las cifras previstas para el siguiente, dificultan su enjuiciamiento cabal y sosegado.

Por otra parte, las llamadas «*leyes de acompañamiento presupuestario*» se han convertido en un expediente técnico para eludir el límite fijado por el artículo 134 de la Constitución al contenido de las Leyes de Presupuestos, conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional, con las consiguientes dudas sobre su compatibilidad con el principio de seguridad jurídica constitucionalmente proclamado. En todo caso, es evidente su nefasta técnica legislativa, tanto por incluir en una única ley materias diversas como por la profunda conmoción que cada año introducen en el ordenamiento jurídico, con la consiguiente dispersión normativa y la dificultad de conocer la normativa vigente. Desde la perspectiva de los antecedentes que deben acompañar a los proyectos, ha de insistirse en la necesidad de que en este caso sean

particularmente completos y clarificadores, a los efectos de permitir al Parlamento pronunciarse sobre un texto especialmente complejo en un tiempo muy breve, si no con todos, al menos con suficientes elementos de juicio.

## V. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DE LOS PROYECTOS DE LEY

1. Una vez remitido el proyecto de ley al Congreso de los Diputados, debe ser admitido por la Mesa de la Cámara para iniciar su tramitación parlamentaria. En este trámite, la Mesa comprueba si la iniciativa cumple con los requisitos normativos y si el procedimiento elegido se adecúa a las prescripciones del Reglamento o debe ser tramitado por otro de los procedimientos previstos en el mismo.

La doctrina del Tribunal Constitucional limita el control por la Mesa a la regularidad formal de las iniciativas, admitiendo el control material sólo cuando el ordenamiento jurídico establezca límites al contenido o cuando la inconstitucionalidad resultara evidente (y aun con un cambio de orientación que rechaza este último supuesto).

En el caso de los proyectos de ley, el examen de la Mesa debe versar sobre la legitimación, constatando la aprobación por el Consejo de Ministros (excluido el Gobierno en funciones) y la remisión por el Ministro de la Presidencia, Secretario del Consejo. No hay limitación temporal para la presentación de proyectos de ley, con la excepción del proyecto de Ley de Presupuestos. Pueden presentarse en período intersecciones, pero no cuando la Cámara esté disuelta, tanto antes como después de las elecciones, hasta la constitución de la nueva Cámara. La presentación tardía del proyecto de Ley de Presupuestos, que puede, excepcionalmente, tener lugar en un momento temporal distinto del constitucionalmente fijado (por celebración de elecciones, por ejemplo), parece que podría dar lugar exclusivamente a consecuencias políticas, sin que la Mesa pudiera inadmítirlo a trámite.

La Mesa debe velar asimismo por el cumplimiento de la exigencia constitucional de remisión de la exposición de motivos y los antecedentes del proyecto de ley, interesando su envío del Gobierno en caso de omisión, con carácter previo a la admisión a trámite.

Ni la Constitución ni los Reglamentos fijan límites materiales al contenido de los proyectos de ley. No obstante, sabemos que esos límites existen, representados por la reforma constitucional, la reforma de los Estatutos de Autonomía y la distribución competencial establecida por las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Creemos, pese a alguna sentencia en contra del Tribunal Constitucional, que la Mesa podría denegar la admisión de iniciativas de inconstitucionalidad manifiesta. En caso de dudas sobre la inconstitucionalidad, la Mesa debe admitir a trámite el proyecto, pues

sus potestades calificadoras deben ser interpretadas restrictivamente, sin usurpar funciones de deliberación y discusión que corresponden al Pleno.

2. La admisión a trámite de los proyectos de ley y la apertura del plazo de enmiendas, al igual que en otras iniciativas, tiene como consecuencia fijar el texto del proyecto que se va a tramitar.

El derecho de *énmienda* o de modificación de las iniciativas legislativas, derivado del poder legislativo de la Cámara, le permite introducir modificaciones en los textos que tramita, para obtener la mayor perfección técnica y el más amplio consenso sobre los mismos. Ha de distinguirse entre el derecho de enmienda o de modificación de la Cámara y el que suele denominarse también así, reconocido a los parlamentarios y los Grupos en que se integran, y que en realidad es sólo un derecho de *propuesta* de modificación, producto del carácter deliberante de las Cámaras.

Para la mayoría, la enmienda constituye el medio esencial de intervención en el procedimiento legislativo, contrapesando el protagonismo del Gobierno al presentar los proyectos de ley. Para la minoría, supone la posibilidad de introducir cambios que le permitan votar a favor de los proyectos, a la vez que un instrumento para ejercer la oposición, ya que permiten dar publicidad y contraponer las concepciones propias a las de la mayoría y el Gobierno. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha conectado el llamado derecho de enmienda con el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de cargos públicos recogido en el artículo 23.2 de la Constitución.

No puede asimilarse la enmienda a la iniciativa, por mucho que se califique aquélla de secundaria o disminuida, pues su fundamento es diverso; sólo hay una parcial convergencia en la finalidad, pero las enmiendas carecen de vida independiente y tienen carácter parcial, con la excepción de las enmiendas a la totalidad de texto alternativo, que constituyen en realidad actos de iniciativa legislativa concurrente. La enmienda es el instrumento para complementar o modificar las iniciativas presentadas.

Las enmiendas deben respetar *límites genéricos*, como la propia Constitución, la materia propia de ley orgánica (que sólo es aceptada respecto de proyectos o proposiciones de ley ordinaria en la forma establecida por el Reglamento del Congreso) u objeto de una delegación legislativa en vigor, respecto de la que el Gobierno puede oponerse a su tramitación, como también de las enmiendas que supongan aumento de crédito o disminución de ingresos presupuestarios. Tampoco podrán obviarse por vía de enmienda las materias que requieren una legitimación especial para su iniciativa, como la reforma de los Estatutos de Autonomía o los Presupuestos Generales del Estado.

Mayor problema presenta la cuestión de la *limitación material específica* de las enmiendas en relación con cada proyecto de ley, que exija una conexión material con el texto. El Tribunal Constitucional, que en un primer momento declaró no existir en la Constitución ni en los Reglamentos deli-

mitación material entre enmienda y proposición de ley, no habiendo límite alguno por su objeto o por su contenido en la facultad de los miembros de las Cámaras para presentar enmiendas, posteriormente ha entendido necesario que las enmiendas versen sobre la materia a que se refiere el proyecto de ley que tratan de modificar. Con esto parece abrirse la vía al reconocimiento de que las enmiendas deben reunir los requisitos de homogeneidad y congruencia, este último derivado de la superación del debate de totalidad de los proyectos o de la toma en consideración de las proposiciones, que impedirían volver a cuestionarse sus principios y espíritu. Es difícil, no obstante, por más que sería deseable, que en la realidad se cumpla este objetivo, tanto por la dificultad del control material de las enmiendas como porque no debe reducirse la facultad de enmienda más allá de lo necesario.

La *delimitación material* que se opera con la presentación del proyecto de ley identifica la materia sobre la que la Cámara está llamada a deliberar y a expresar su voluntad aceptándolo o rechazándolo. El proyecto predetermina el objeto de la futura ley y parcialmente su contenido, sin perjuicio de las modificaciones resultantes de la aceptación de enmiendas. De ahí que las enmiendas a la totalidad de texto alternativo deban ser alternativas *a ese* proyecto, no constituyendo iniciativas desvinculadas, y las enmiendas al articulado deban respetar la decisión inicial de la Cámara o la presunción de aceptación inicial derivada de la ausencia de enmiendas a la totalidad.

Siendo el principal problema el *control*, creemos que debería comenzar a ejercerse por las Mesas de las Comisiones un cierto control material sobre el contenido de las enmiendas.

3. La admisión a trámite de un proyecto de ley por la Mesa del Congreso de los Diputados abre la *tramitación parlamentaria*, que se inicia con la publicación, la apertura del plazo de enmiendas y el envío a la Comisión competente, bien para dictamen, bien para su aprobación con competencia legislativa plena, operando una presunción general en este sentido el artículo 148 RC de delegación por el Pleno para todos los proyectos constitucionalmente delegables, presunción de dudosa constitucionalidad.

Terminaría aquí el examen de la iniciativa legislativa del Gobierno, ya que los proyectos de ley seguirán en adelante el mismo *iter* legislativo que las proposiciones. Pero el artículo 89 de la Constitución contiene una referencia a la prioridad debida «a los proyectos de ley» que nos invita a proseguir el estudio para identificar los aspectos en que en los Reglamentos se materializa tal declaración a lo largo del procedimiento legislativo <sup>4</sup>.

La prioridad en la tramitación de proyectos de ley debe enmarcarse, al igual que la caracterización de su iniciativa como ordinaria y preferente, en

---

<sup>4</sup> Esta materia ha sido analizada con mayor detalle en P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley», en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 3, 1999, pp. 125-164.

las facultades de dirección política atribuidas al Gobierno por el artículo 97 de la Constitución. Este carácter, necesario para que pueda hacer realidad su programa, que a su vez cuenta con la confianza de la Cámara, debe prolongarse a lo largo de la tramitación parlamentaria para asegurar que la iniciativa pueda convertirse en ley, siempre, evidentemente, que la mayoría parlamentaria así lo quiera y con el contenido que determine.

Frente a otros ejemplos comparados de regímenes parlamentarios en que se fortalece la posición del Ejecutivo actuando no sólo sobre el procedimiento sino incluso sobre la decisión acerca de la norma (por ejemplo, el estado de emergencia legislativa del artículo 81 de la Ley Fundamental de Bonn), nuestra Constitución busca mecanismos más conciliables con el respeto a la soberanía del Parlamento, fijando además un límite en el artículo 89 a la posición dominante del Gobierno, para evitar que excluya a los demás tipos de iniciativas.

La prioridad debida a los proyectos de ley no es una cualidad metafísica, sino que debe plasmarse en aspectos concretos, que no son puramente temporales de orden de tramitación. Los Reglamentos parlamentarios no contienen una regulación sistemática de la tramitación prioritaria de los proyectos de ley, a falta de lo cual deberán examinarse los preceptos reglamentarios para obtener las distintas manifestaciones de aquélla, que serían las siguientes:

a) La *presunción de viabilidad* de los proyectos de ley es cronológicamente la primera manifestación de su carácter ordinario y preferente, en el sentido de que se inicia inmediatamente su tramitación parlamentaria con la apertura del plazo de enmiendas y el envío a la Comisión competente, a diferencia de las proposiciones de ley, que precisan para ello del acuerdo previo de toma en consideración.

No debe minusvalorarse, no obstante, el debate y votación de totalidad de que son objeto los proyectos de ley. Admitiendo su naturaleza distinta desde el punto de vista conceptual, la decisión es idéntica en ambos casos, seleccionando el órgano legislativo los textos que tramitará para convertirlos en ley. El pronunciamiento del Pleno sobre la devolución al Gobierno significa la admisión o rechazo del proyecto de ley. La iniciativa del Gobierno, por muy preeminente que sea, no deja de ser una iniciativa, que no puede imponer a las Cámaras. Pero la diferencia sustancial con las proposiciones se encuentra en la presunción favorable a la tramitación de los proyectos de ley, que permite la iniciación del procedimiento (aun a sabiendas de que quedará con efecto si se aprueba una enmienda a la totalidad) y traslada a los grupos parlamentarios la carga de instar que se produzca el debate de totalidad, mediante la presentación de enmiendas de tal carácter.

b) La prioridad debida a los proyectos de ley tiene asimismo reflejo en la *inclusión* de los proyectos en *el orden del día*, puesto que de ello depende su pronta tramitación. Ambos Reglamentos permiten al Gobierno incluir un asunto en el orden del día del *Pleno* con carácter prioritario, inclusión



forzosa que se realiza en el momento de la fijación del orden del día por el Presidente del Congreso y la Junta de Portavoces, o, en el Senado, en la audiencia a la Junta sobre el orden del día, que será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Mesa.

En ambas Cámaras goza de preferencia en la tramitación el proyecto de Ley de Presupuestos, para el que se establecen sesiones plenarias específicas.

En la práctica parlamentaria, frente a la limitación de la inclusión de las proposiciones en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (dos cada semana de sesión, de las cuales una al mes se reserva a iniciativas autonómicas y populares), un día a la semana está dedicado casi en su integridad al debate de totalidad de los proyectos de ley y a las restantes fases de los textos legislativos que han iniciado su tramitación.

De la mayor importancia es también la inclusión de las iniciativas en el orden del día de las *Comisiones*, porque de ello depende que un proyecto llegue a convertirse en ley o sea *aparcado*. Frente al dominio del elemento temporal en el procedimiento legislativo del Senado, por imposición del artículo 90.2 de la Constitución, en el Congreso (donde el Reglamento fija un plazo escasamente observado de dos meses para la tramitación de cualquier asunto por una Comisión) la tramitación de los textos legislativos carece de duración predeterminada, dependiendo su celeridad o lentitud de la voluntad política.

El Gobierno acude, para activar la tramitación de un proyecto de ley, a la mayoría de que dispone en la Mesa de la Comisión, por lo que no es baladí que el partido que sustenta al Gobierno mantenga la mayoría en ellas, por sí solo o con sus socios de legislatura, cediendo a la oposición Presidencias de Comisión simbólicas, relacionadas con el control del Gobierno (Presupuestos, Control de RTVE) o de importancia legislativa secundaria.

Pese a que la doctrina suele reducir su visión de la prioridad de los proyectos de ley al aspecto puramente temporal, enunciando reglas que resuelvan la simultaneidad de presentación de proyectos y proposiciones sobre el mismo objeto, en realidad unos y otras siguen una tramitación independiente, en la que los proyectos se ven favorecidos por las reglas de inclusión en el orden del día. Ello quiere decir que el Gobierno puede desactivar una proposición de ley presentando un proyecto sobre la misma materia, bien para obtener de la Cámara que rechaza aquella, bien para que aquél se tramite acumuladamente con la proposición, desvirtuando así la iniciativa no gubernamental.

c) El fortalecimiento de la posición del Ejecutivo en el procedimiento legislativo se manifiesta también en las facultades que se le conceden para agilizar la tramitación, *principio de agilización procesal* que se concreta en las facultades que se reconocen al Gobierno en relación con la urgencia y las sesiones extraordinarias.

El *procedimiento de urgencia*, mencionado dos veces en la Constitución (artículos 86.3 y 90.2), es el más característico y general de los procedimien-

tos abreviados. Por mucho que no tenga efectos apreciables en la duración de la tramitación de las iniciativas en el Congreso, reduce la actuación de la segunda Cámara a veinte días naturales.

La Constitución alude a esta reducción de plazos en el Senado para los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o el Congreso de los Diputados, facultad no regulada en la Ley del Gobierno. La previsión constitucional de efectos de la declaración sólo para la Cámara Alta se interpreta en el Reglamento del Congreso en el sentido de atribuir la declaración de urgencia en esta Cámara a la Mesa, a petición del Gobierno o de diputados o grupos.

En el Senado, por otra parte, se ha cuestionado sin fundamento, en un incidente de motivación política, la facultad del Gobierno de declarar urgente un proyecto en el momento de iniciar su tramitación en la segunda Cámara, cuestión pendiente de resolución por el Tribunal Constitucional en un conflicto de competencias planteado por el Gobierno en la V Legislatura.

En la misma dirección de agilización y acortamiento de la duración del procedimiento legislativo que el procedimiento de urgencia, se sitúa la facultad del Gobierno para instar la celebración de *sesiones extraordinarias*, solicitud que vincula al Presidente de la Cámara a la convocatoria del órgano (Pleno, Comisión o incluso Ponencia) para el orden del día señalado. De esta forma puede evitar el Gobierno que su programa legislativo quede detenido uno o dos meses por estar pendiente de decisión de las Cámaras.

d) La especial posición que ocupan los proyectos de ley, por provenir del Gobierno, otorgan a éstos también una *prioridad de facto* motivada por distintos factores, resumibles en su influencia sobre la mayoría parlamentaria que presenta enmiendas e integra los distintos órganos que tramitarán el proyecto: Ponencia, Comisión y Pleno.

e) El *proyecto de Ley de Presupuestos* goza de una especial prioridad, derivada de que la Constitución determina las fechas de su presentación y aprobación. Existen manifestaciones concretas de esta prioridad, como la aprobación y publicación por las Mesas de un calendario de tramitación, acompañado de reglas especiales sobre la habilitación de días y horas y sobre presentación de enmiendas, la reserva de una semana en cada Cámara para la celebración de comparecencias en Comisión que ilustren sobre el proyecto y la celebración de sesiones plenarias específicas o monográficas.

4. Las facultades del Gobierno sobre el procedimiento legislativo no se limitan a sus propias iniciativas, que puede impulsar, como hemos visto, o retirar, como veremos. Posee, además, medios de actuación sobre las *iniciativas procedentes de otros sujetos*, que le permiten asegurar la prioridad debida a los proyectos de ley y que la totalidad de la legislación sea coherente, manteniéndose dentro de la orientación política que marca el Gobierno en función de la competencia atribuida por el artículo 97 de la Constitución.

a) Así, puede manifestar su *criterio sobre las proposiciones de ley*, para lo que el Reglamento del Congreso establece un plazo de treinta días, con carácter previo al debate de toma en consideración, en el que se dará lectura al criterio del Gobierno.

En la actualidad, pese a observarse el plazo (al que en algunas ocasiones el Gobierno renuncia, para permitir la inclusión en el orden del día del Pleno de la toma en consideración de una proposición de ley), no se hace uso de esta facultad reglamentaria.

b) El artículo 84 de la Constitución faculta al Gobierno para oponerse a la tramitación de una proposición de ley o de una enmienda contraria a una *delegación legislativa en vigor*. Con este precepto (recogido sólo en el Reglamento del Senado) se persigue el respeto del principio del *contrarius actus*, que requiere una ley previa que derogue la delegación.

c) El Gobierno puede *agilizar la tramitación* de las proposiciones de ley, merced a sus facultades en relación con la inclusión de asuntos en el orden del día, no limitados por los Reglamentos a los proyectos, y a la celebración de sesiones extraordinarias; no ocurre lo mismo con la declaración de urgencia, restringida por la Constitución a tal objeto.

d) La mejor arma que tiene el Gobierno contra una proposición de ley tomada en consideración contra su voluntad es la presentación de un proyecto de ley, para obtener su *tramitación acumulada* con aquélla. No se aplica *de facto* la prioridad en el sentido de que los proyectos adelanten en su tramitación a las proposiciones sobre la misma materia. La acumulación no es una regla absoluta, determinando las conveniencias políticas del momento el inclinarse por la tramitación apresurada del proyecto o la búsqueda de un acuerdo en torno al mismo.

e) Además de la toma en consideración y con carácter previo a la misma, la otra gran barrera que deben superar las proposiciones de ley es la conformidad del Gobierno, en caso de que entrañen *aumento de créditos* o disminución de ingresos presupuestarios, impuesta por el artículo 134.6 de la Constitución.

Con ella se pretende evitar la desnaturalización de la autorización de gastos anuales conferida en la Ley de Presupuestos. En cambio, el Gobierno, que dirige la política general de la que los Presupuestos constituyen el instrumento económico-financiero, puede iniciar la tramitación parlamentaria de tales variaciones mediante la presentación de proyectos de ley (artículo 134.5 RC).

Por prescripción reglamentaria, proposiciones de ley y enmiendas se remiten al Gobierno para que manifieste su conformidad o disconformidad con la tramitación si implican aumento de créditos o disminución de ingresos. El Reglamento del Senado atribuye al Presidente de la Cámara la resolución de las discrepancias que puedan surgir en relación con la cuestión, lo que le permitirá oponerse a una actuación del Gobierno que excediera del ámbito conferido por la Constitución.

Tampoco regula la Ley del Gobierno el acto de disconformidad, siendo difícil la exigencia del acuerdo del Consejo de Ministros para las enmiendas, en particular las transaccionales, por la premura de tiempo de que se dispone.

## VI. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEY

1. Frente a la conclusión normal de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley con su conversión en leyes, existen dos formas anormales de terminación del procedimiento: la retirada y la caducidad de los proyectos de ley.

La *retirada* de proyectos por el Gobierno se corresponde con la facultad general de revocación de los actos preparatorios de un procedimiento. Con el ejercicio de la iniciativa, sus titulares ponen en marcha un procedimiento que están facultados para activar; pero, una vez presentada aquélla, los autores pueden experimentar una variación en su voluntad inicial, por producirse un cambio en los supuestos regulados o en su evaluación, o por sufrir una alteración el programa político.

El *titular* de la retirada es el propio titular de la iniciativa, de la que aparece como facultad correlativa. Respecto de los proyectos de ley sería, por tanto, el Gobierno, requiriéndose el acuerdo del Consejo de Ministros, órgano que los aprueba. Se trata de una facultad libre y desvinculada, a diferencia de lo que ocurre con las proposiciones de ley, que una vez tomadas en consideración salen del ámbito de disponibilidad de sus proponentes y requieren para su retirada de la voluntad de la Cámara que los asumió como propios.

No regula la Ley del Gobierno la retirada de los proyectos de ley. Puede, sin embargo, afirmarse que la correlación entre la facultad de iniciativa y la de retirada impiden reconocer esta última al Gobierno en funciones. No existe, por otra parte, en nuestro ordenamiento, la posibilidad de *asunción* (*rippresa* o *reprise*, en otros ordenamientos) por otros sujetos de los proyectos retirados, que deberán en su caso ser objeto de una nueva iniciativa.

El *sujeto receptor* de la retirada es la Cámara en la que se encuentra en curso de tramitación el proyecto, siendo la Mesa respectiva la que dará efectos al escrito de retirada, disponiendo la cesación de la tramitación.

En cuanto al *objeto* de la retirada, y frente a las consideraciones de la doctrina italiana sobre las leyes fruto de una iniciativa vinculada, creemos que puede afirmarse en nuestro país que, circunscrita la facultad de retirada por el Gobierno a los proyectos de ley (y excluidos, por tanto, los decretos-leyes en curso de tramitación como tales proyectos), ha de entenderse extensiva a *todos* ellos, incluidos los proyectos de Ley de Presupuestos.

La retirada de los proyectos de ley debe hacerse en la misma *forma* que su presentación: previo acuerdo del Consejo de Ministros, éste es comunicado por el Ministro Secretario del mismo a la Cámara que lo tramita. Si presentación y

retirada constituyen manifestaciones de voluntad referidas a un mismo objeto y emanadas de un mismo sujeto, deben efectuarse mediante procedimientos similares que garanticen la identidad de formación de la voluntad.

No obstante, no creemos que la retirada deba acompañarse, como los proyectos, de motivación y de antecedentes, pues se trata de una atribución libre del Gobierno que no precisa para su efectividad de la decisión de las Cámaras, a cuya ilustración van dirigidos aquellos documentos.

El *límite temporal* de la retirada por el Gobierno de los proyectos de ley es radicalmente distinto que el correspondiente a otras formas de iniciativa legislativa, cuyos sujetos pierden tal poder en el momento que la Cámara asume la propuesta como propia.

El Gobierno mantiene el poder de retirada a lo largo de la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley, hasta el momento inmediatamente anterior a la finalización del procedimiento legislativo mediante la aprobación definitiva del texto, que queda en condiciones de ser sancionado, promulgado y publicado como ley. Se trata con ello de permitir retirar un proyecto que ya no corresponde a la voluntad del proponente, cuya orientación política puede variar.

De acuerdo con estas consideraciones, los Reglamentos de nuestras Cámaras —a diferencia de las proposiciones de ley, que sólo pueden ser retiradas por sus autores con anterioridad a la toma en consideración o, en el Congreso, si posteriormente acepta la retirada el Pleno— permiten al Gobierno la retirada de los proyectos hasta la aprobación final por la Cámara. El juego de los preceptos de ambos Reglamentos ha de interpretarse en el sentido de que cabe la retirada hasta el último momento del procedimiento legislativo, en que recae el acuerdo de las Cortes Generales que lo convierte en ley, ya sea la aprobación por el Senado (en Pleno o Comisión, si actúa con competencia delegada) sin introducir modificaciones en el texto remitido por el Congreso, ya la aprobación definitiva por esta Cámara, aceptando o rechazando las enmiendas del Senado o pronunciándose sobre el veto en la forma dispuesta por el artículo 90.2 de la Constitución.

La práctica muestra que no son muy frecuentes los supuestos de retirada, una vez superados los primeros tiempos postconstitucionales, siendo la cifra máxima de once en la primera Legislatura, seguida de cuatro en la reciente VI Legislatura. Las razones para la retirada son fundamentalmente de orden político, entre las que se encuentra la imposición de «socios» de legislatura o la presión de la opinión pública, pero también en ocasiones pueden advertirse motivos técnicos, que llevan a corregir errores en un texto remitido.

La retirada admitida a trámite por la Mesa de la Cámara surte *efectos* inmediatos, provocando la conclusión del procedimiento sobre el correspondiente proyecto de ley.

Dada la discrecionalidad con que actúa el Gobierno, no pueden enjuiciarse sus razones para la retirada sino desde la perspectiva de la *responsabi-*

*lidad* política. Los miembros de las Cámaras podrán ejercer los instrumentos de control a su alcance (preguntas o interpelaciones sobre los motivos de la retirada, por ejemplo) y, en último extremo, poner en juego los mecanismos de exigencia de responsabilidad mediante la presentación de una moción de censura.

2. La otra forma de terminación anormal o anticipada del procedimiento legislativo es la *caducidad* por disolución de las Cámaras o expiración de su mandato. No se trata de una forma voluntaria, como la retirada, sino de una causa externa y sobrevenida, más o menos previsible en el caso de la disolución y conocida de antemano en el caso de extinción del mandato, lo que permite que la voluntad política entre en juego retrasando la tramitación de aquellos proyectos cuya caducidad se desea.

El fin del mandato, por fin de la legislatura o en los supuestos previstos por los artículos 99.5, 168.1 y 115 de la Constitución, tiene como consecuencia la caducidad de las iniciativas en curso, que no vinculan a la nueva Cámara emanada de las elecciones. Los Reglamentos excluyen de la caducidad los asuntos de los que constitucionalmente deba conocer la Diputación Permanente, que en realidad son exclusivamente los decretos-leyes para su convalidación (artículo 86) y las competencias establecidas por el artículo 116 en materia de estados excepcionales, ambos casos referidos al Congreso de los Diputados.

Pese a la tajante afirmación de los Reglamentos, las Mesas salvan asimismo de la caducidad las iniciativas procedentes de sujetos ajenos a las Cámaras (así, las iniciativas legislativas populares o autonómicas y las peticiones) o los informes de órganos remitidos en cumplimiento de una norma legislativa (Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo...), que se trasladan a la siguiente legislatura.

Los proyectos de ley, pues, caducan con el fin del mandato de las Cámaras, cualquiera que sea la fase en que se encuentra su tramitación, si no ha recaído acuerdo definitivo de aquéllas que permita su sanción, promulgación y publicación. De forma que no caducarán los actos legislativos perfectos pendientes de alguno de estos trámites.

La disolución de una de las Cámaras puede permitir a la otra ejercer sus funciones legislativas, siempre que se mantenga la participación de ambas, dejando pendientes los proyectos que requieren de la voluntad de la Cámara disuelta.

Al constituirse una legislatura, deberán presentarse de nuevo los proyectos de ley caducados sobre los que el Gobierno conserve su interés, al objeto de que inicien su tramitación parlamentaria.