

Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley

Piedad García-Escudero Márquez
Letrada de las Cortes Generales
Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY. A) *Significado*. B) *Inclusión en el orden del día*. 1. Proposiciones de ley de diputados y grupos del Congreso. 2. Otras proposiciones de ley. C) *Debate*. 1. Inicio. 2. Debate. 3. Votación: efectos.— II. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LAS PROPOSICIONES DE LEY. A) *Retirada*. 1. Proposiciones de ley parlamentarias. 2. Proposiciones de ley autonómicas. 3. Proposiciones de ley de iniciativa popular. B) *Caducidad*. 1. Proposiciones de ley del Congreso y del Senado. 2. Proposiciones de ley autonómicas. 3. Proposiciones de ley de iniciativa popular.

I. LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

A) *Significado*

Con la excepción de las proposiciones de ley del Senado, que han sido objeto de este trámite en la Cámara Alta, todas las proposiciones de ley, ya sean de origen parlamentario, autonómico o popular, han de someterse al trámite de toma en consideración por el Pleno del Congreso para convertirse en auténticas iniciativas legislativas¹.

¹ Puede verse en J.F. MERINO MERCHÁN («Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo», en *Los actos del Parlamento*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 101-103) un resumen del Derecho comparado e histórico sobre la toma en consideración. Se incorpora al Reglamento de 1810 y se extiende hasta nuestros días, pero cuando realmente queda constituida como fase específica destinada a la proposición de ley es en el Reglamento de 1838.

Podemos distinguir dos posturas en la doctrina española sobre la iniciativa legislativa no procedente del Gobierno. SANTAOLALLA² y MERINO MERCHÁN³ consideran que la iniciativa legislativa nace con la presentación, calificación y admisión a trámite de las proposiciones. El debate de toma en consideración tan solo confirmaría o no, desde un punto de vista político, parlamentario y técnico-jurídico, la proposición de ley. Por el contrario, Aragón, SANTAMARÍA, PUNSET, GARCÍA MARTÍNEZ, HERRERO LERA o ARCE JANÁRIZ⁴ comparten la idea de que se trata de propuestas de iniciativa que no constituyen iniciativa legislativa propiamente dicha, en cuanto «no provoca la puesta en marcha del procedimiento legislativo, pero provoca la iniciación del procedimiento de toma en consideración»⁵. Con la toma en consideración, la Cámara asume el contenido de la propuesta, que se convierte en iniciativa suya, y, por tanto, de un titular de la iniciativa legislativa, conforme al artículo 87.1 de la Constitución, lo que se manifiesta con toda claridad en la necesidad de su acuerdo para la retirada de las proposiciones de ley tomadas en consideración⁶.

Cabría pensar que existe un cierto paralelismo entre la toma en consideración de las proposiciones de ley y la posibilidad de devolución de los proyectos de ley al Gobierno. ¿No es acaso el resultado el mismo?: la Cámara decide en fase liminar y unilateralmente qué textos tramita en función de su oportunidad, principios y espíritu. Este paralelismo —o identidad de sentido— se ve confirmado por el artículo 126.5 del Reglamento del Congreso, conforme al cual las proposiciones de ley tomadas en consideración no pueden ser objeto de enmiendas a la totalidad de devolución. Y no pueden serlo, añadimos nosotros, porque ya han sido objeto de un pronunciamiento de admisión por la Cámara. El trámite liminar de admisión de un texto a la tramitación se celebra en un

² F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, pp. 220-221.

³ J.F. MERINO MERCHÁN, «Comentario al Artículo 89», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, Tomo VII, Edersa, Madrid, 1998, p. 359, y «Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 107 y ss.

⁴ M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», *Revista española de Derecho Constitucional*, n° 16, 1986, pp. 287 y ss.; J.A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 87», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, 3ª ed., Civitas, Madrid, 2001, pp. 1378 y ss.; R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *Revista de Derecho Político*, n° 14, 1982, pp. 59 y ss.; M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987; M. HERRERO LERA, «Artículo 87: Iniciativa legislativa», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, tomo VII, Cortes Generales—, Edersa, Madrid, 1998, pp. 251 y ss.; A. ARCE JANÁRIZ, «Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *Revista española de Derecho Constitucional*, n° 29, 1990, pp. 9 y ss. Esta postura tiene cierto respaldo jurisprudencial en el ATC 659/1987, FJ 2º: «En este caso de propuestas de diputados o grupos parlamentarios, el rechazo o aceptación de la propuesta convirtiéndolas en iniciativa de la Cámara, constituye un paso dentro del procedimiento legislativo, integrándose en el mismo».

⁵ M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, *cit.*, p. 242.

⁶ Como señala M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ («La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», en *Estudios de Teoría del Estado y Derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*, R. MORODO Y P. DE VEGA, dirs., Universidad Complutense de Madrid-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México—, Madrid, 2001, p. 2142), la toma en consideración (no el debate, como dice esta autora, sino la decisión adoptada por votación al término del mismo), 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.

solo acto en el caso de los proyectos, decidiéndose a la vez sobre la negativa absoluta a su tramitación (enmiendas a la totalidad de devolución) y la posibilidad de tramitación de otros textos alternativos, admitida la oportunidad de legislar sobre la materia (enmiendas a la totalidad de texto alternativo al proyecto). En las proposiciones de ley, este trámite se desdobra en dos momentos distintos (toma en consideración y decisión sobre enmiendas de totalidad de texto alternativo), *pero la identidad de la naturaleza de la decisión* es la que motiva la exclusión reglamentaria de las enmiendas de totalidad de devolución sobre un texto tomado en consideración.

Pese a esta identidad de naturaleza, existen 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*, condición *sine qua non* 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 que la decisión de la Cámara se produce. En las proposiciones de ley, con carácter previo a cualquier otro trámite, y, por tanto, al de presentación de enmiendas que ARAGÓN⁷ fija como punto marcador del inicio de la fase constitutiva del procedimiento legislativo. Por el contrario, la presunción favorable a la viabilidad⁸ de los proyectos de ley juega en el sentido de la apertura del trámite de enmienda, tanto a la totalidad como al articulado, probablemente por aplicación de los principios de celeridad y economía procesal, tan caros al procedimiento administrativo. Sólo concluido el plazo fijado para dicho trámite, caso de que se hayan presentado enmiendas de totalidad de devolución, tendrá lugar el pronunciamiento de la Cámara.

⁷ Véase M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», *cit.*, p. 288, entendiendo fase constitutiva como fase de presentación de enmiendas y obligatoria deliberación sobre ellas. Compárese con R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, p. 60: «La iniciativa legislativa es una facultad consistente sólo en la presentación de proposiciones de ley... (La) vinculación no alcanza más que a la fase introductoria» del procedimiento legislativo, «que se abre con el ejercicio de la iniciativa y se cierra, en el caso de las proposiciones, con el trámite de toma en consideración». Debe destacarse que la iniciativa legislativa así delimitada tiene una definición más amplia, comprensiva también de la iniciativa relativa a los actos que tienen fuerza de ley, incluso relacionada con el tema más general de la iniciativa en la formación de los actos normativos, lo que demuestra que puede ser también un campo de vasto alcance (E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, vol. I [«Il potere di iniziativa legislativa»], Jovene, Nápoles, 1958, pp. 13-14).

⁸ Sistema de aceptación inicial, según R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, p. 76.

A mi juicio, no debe concederse valor absoluto a esta segunda diferenciación en atención al momento en que se produce la decisión de la Cámara⁹, puesto que, de aprobarse una enmienda a la totalidad de devolución (sirvan de ejemplos únicos hasta el momento, las presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996 y al Proyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, y General Presupuestaria que acompañaban a aquél, así como una enmienda a la totalidad de devolución aprobada por error en la VII legislatura¹⁰), carece de entidad el trámite único de enmiendas hasta entonces acontecido, *sin que pueda afirmarse en puridad que el procedimiento legislativo se haya iniciado*.

Con estas consideraciones quiero llegar simplemente a la *conclusión* de que no cabe minimizar el rango de la iniciativa legislativa articulada mediante proposiciones de ley, considerándola de inferior virtualidad a la ordinaria del Gobierno por el mero hecho de estar sometida al trámite de toma en consideración. Sin pretender desmentir la realidad evidente del carácter ordinario y privilegiado de la iniciativa gubernamental, trato de llamar la atención sobre su sumisión a un trámite similar de decisión de la Cámara, previo a su tramitación parlamentaria, el cual, al menos teóricamente y aun desvirtuado por el juego de mayorías propio del Estado de partidos, priva a los proyectos de la puesta en marcha automática del procedimiento legislativo por el mero hecho de su presentación.

La diferencia, pues, en este punto, entre proyectos y proposiciones de ley estribaría en una presunción favorable a su tramitación para los primeros, que permite iniciar de inmediato el trámite de enmiendas (aun a sabiendas de que no tendría eficacia alguna si la devolución se lleva a efecto). Pero en ambos casos habría una decisión de la Cámara sobre la tramitación, que atenúa la radical separación tradicional entre la iniciativa *ordinaria* y las restantes¹¹.

⁹ Para M. ARAGÓN REYES, en cambio, sí es esencial el hecho de que pueda rechazarse el texto, pero después de haber abierto el plazo de presentación de enmiendas, y por tanto se esté ya en la fase deliberante. Sobre esta base distingue entre primera lectura de los proyectos y toma en consideración de las proposiciones. («La iniciativa legislativa», *cit.*, p. 296). En el mismo sentido, P. BIGLINO CAMPOS señala que la iniciativa del Gobierno se agota con la presentación del proyecto ante la Mesa, iniciándose la fase constitutiva del procedimiento (o «de la Ley» según esta autora) con la publicación del texto y la presentación de enmiendas («Iniciativa legislativa», *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Civitas, Madrid, 1995, p. 3597), y E. ESPÍN entiende que las enmiendas a la totalidad forman parte ya de la tramitación del proyecto e integran el procedimiento legislativo (L. LÓPEZ GUERRA y otros, *Derecho Constitucional*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p. 104).

¹⁰ Enmienda a la totalidad de devolución presentada por el Grupo Socialista al Proyecto de ley de reforma del texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Véase el Diario de Sesiones nº 66, de 8 de marzo de 2001. El error en la votación tuvo lugar en unas circunstancias de desorden en la Cámara que el Diario refleja, en un final de debate agitado. Para enmendar el error, el Gobierno, el mismo día siguiente, 9 de marzo, aprobó y remitió un nuevo proyecto de ley al Congreso, que, tramitado por el procedimiento de urgencia, culminó en la Ley 19/2001, de 19 de diciembre.

¹¹ M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ («La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 2140-2141) considera que con el debate de totalidad de los proyectos de ley, el Congreso ejerce una función de control político sobre las iniciativas del Gobierno, mientras que en la toma en consideración la Cámara valora la conveniencia o no de dedicar su tiempo, siempre escaso, a tramitar la proposición en cuestión, sobre parámetros de carácter político, que dependerán de las mayo-

Pese a esta similitud, SANTAMARÍA PASTOR¹² se opone a la exigencia del trámite de toma en consideración de las proposiciones de ley autonómicas y populares; considera (como también AJA, GERPE LANDÍN Y LÓPEZ GUERRA) poco afortunada la exigencia reglamentaria de la toma en consideración de las primeras, aunque no sea fundamentalmente opuesta a la Constitución, porque no se correspondería con el papel que el artículo 87.2 CE parece querer asignar a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la colaboración a la tarea legislativa. Por el contrario, LAVILLA RUBIRA¹³ considera que la aplicación del trámite de toma en consideración a las proposiciones de ley autonómicas es plenamente conforme con la Constitución, acorde con el diferente carácter que el artículo 87.1 atribuye a la iniciativa del Senado y con el significado del trámite, ya indicado, como comprobación de la existencia de concordancia entre la proposición y el programa político de la mayoría (presumible en el caso de iniciativas del Gobierno) para evitar que el Parlamento derroche tiempo y esfuerzo en una proposición que finalmente no va a ser aprobada¹⁴.

La misma postura contraria al trámite de toma en consideración respecto de las proposiciones de iniciativa popular manifiesta SANTAMARÍA¹⁵, por tratarse de una fórmula de democracia directa, que no puede subordinarse en su instrumentación a la libre decisión del órgano por excelencia de la democracia representativa.

B) *Inclusión en el orden del día*

Los requisitos necesarios para que las distintas proposiciones de ley estén en condiciones de ser incluidas en el orden del día del Pleno del Congreso para su toma en consideración son los siguientes: remisión de las firmas exigidas, en el caso de la iniciativa popular; para las proposiciones del Congreso, autonómicas y populares, transcurso de los treinta días de que dispone el Gobierno para emitir su criterio (126.3 RC).

La inclusión en el orden del día constituye la clave para que una proposición tenga alguna posibilidad de llegar a convertirse en ley. Esta inclusión no es automática, como en principio ocurre con el debate de totalidad de los pro-

rías parlamentarias, con lo que, en definitiva, se plantea la oportunidad de una proposición de ley en relación con el programa legislativo del Gobierno. En el mismo sentido, C. VIVER PI-SUNYER, («Proposición de Ley», en *Temas básicos de Derecho Constitucional* (M. Aragón Reyes, coord.), Civitas, Madrid, 2001, p. 174): la finalidad última del trámite de toma en consideración 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.

¹² J.A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 87», *cit.*, p. 1388.

¹³ J.J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *Revista española de Derecho Constitucional*, nº 28, 1990, p. 61.

¹⁴ En el mismo sentido, J. CAPO GIOL, «Participació en el procediment legislatiu estatal», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III, Institut de Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pp. 284-285 y 292.

¹⁵ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, «Comentario al artículo 87», *cit.*, p. 1391.

yectos de ley¹⁶ una vez concluido el plazo de enmiendas. El examen de los criterios de inclusión muestra, en primer lugar, que las proposiciones de ley de origen parlamentario reciben un trato privilegiado respecto de las provenientes de otros sujetos (concordante con la distinción constitucional entre el apartado 1 del artículo 87 y los restantes apartados), y, en segundo lugar, plantea dudas de que sea realmente obedecida la prohibición contenida en el artículo 89 CE, según el cual la prioridad debida a los proyectos de ley no puede impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87.

Esto significa que las proposiciones se agrupan en listas por orden de presentación y según su respectivo origen, a la espera de su inclusión en el orden del día. Veamos los criterios conforme a los que se produce dicha inclusión.

El Pleno del Congreso dedica un día (los martes) de cada sesión plenaria de las tres que celebra al mes a debatir proposiciones de ley (dos), proposiciones no de ley (dos) y mociones consecuencia de interpelación (dos o tres en función de las interpelaciones debatidas en la anterior sesión plenaria).

1. Proposiciones de ley de diputados y grupos del Congreso

En principio, por acuerdos de la Junta de Portavoces (órgano competente para la fijación del orden del día, conforme al artículo 67 RC) adoptados al inicio de cada legislatura, se incluyen dos en cada sesión plenaria semanal¹⁷, con excepción de la primera sesión de cada mes, en que se reserva una para proposiciones procedentes de las Comunidades Autónomas o de iniciativa popular.

Aunque el artículo 126.1 del Reglamento del Congreso reconoce la facultad de presentar proposiciones de ley a diputados y grupos parlamentarios, el protagonismo creciente de éstos los ha convertido en únicos autores de estas iniciativas. No obstante, hasta ahora, en consideración a la posibilidad de proposiciones de diputados, no se aplica a la inclusión en el orden del día el sistema de cupo entre los grupos parlamentarios en función de su importancia numérica que rige para otras iniciativas (proposiciones no de ley, preguntas), sino el principio temporal, incluyéndose aquéllas según el criterio cronológico de orden de presentación en el Registro. Eso sí, con dos puntualizaciones que harían augurar un eventual cambio hacia la aplicación del criterio de cupo¹⁸,

¹⁶ El debate de totalidad de los proyectos de ley, por el contrario, se incluye de oficio en el borrador de orden del día que se somete a la Junta de Portavoces, una vez que concluye el plazo de enmiendas. Se excluirá de ese orden del día si lo solicita algún grupo Parlamentario o el Gobierno (porque esté negociando el consenso sobre el proyecto, o por alguna otra razón) y así lo acuerda la mayoría de la Junta de Portavoces.

¹⁷ La inclusión de tres puede obedecer a que se presente una proposición suscrita por todos los grupos parlamentarios por razones extraordinarias de oportunidad política, aunque en ocasiones sustituye a alguna de las que correspondiera incluir de acuerdo con el régimen ordinario, manteniéndose el número de dos proposiciones en el orden del día.

¹⁸ Al inicio de la VIII legislatura, la presentación de gran número de proposiciones de ley, desde la misma sesión constitutiva del Congreso, por distintos grupos parlamentarios (CIU, ERC, posteriormente IU-IV-ICV), impidió el debate de una sola proposición de ley del Grupo Popular, principal grupo de la oposición, durante el primer período de sesiones (hasta junio de 2004, incluido) y gran parte del siguiente.

tampoco aplicado en el Senado, en este caso por innecesario, porque no suelen acumularse proposiciones pendientes.

- sólo se incluye *una por grupo* parlamentario, correspondiendo, por tanto, la inclusión a los dos grupos que aparezcan como primeros autores en la lista de proposiciones de ley pendientes de toma en consideración.
- el grupo autor de la proposición puede solicitar, y obtiene prácticamente siempre¹⁹, la conformidad de los grupos restantes para *cambiar la proposición* de ley de su autoría que desea incluir. Es decir, salvo oposición, las proposiciones de un mismo grupo son intercambiables, pasando en la lista la que ocupaba el primer lugar al de aquella que se incluye en el orden del día.

Además de estos usos, ha de señalarse que es sumamente frecuente (siendo lo contrario la excepción hasta la VIII legislatura, en que parece haberse cuestionado a la práctica precedente) la *acumulación* de proposiciones de ley de otros grupos a la incluida en el orden del día²⁰, siempre que versen sobre la misma cuestión, previa conformidad, asimismo, de los restantes grupos parlamentarios²¹.

La práctica de la acumulación, que ha proliferado en las últimas legislaturas, hasta el punto de que se incluían cuatro o cinco proposiciones de ley por cada una incluida en el orden del día, provocaba que, nada más presentarse una iniciativa de un grupo parlamentario sobre cualquier materia, otros grupos presentaran otras expresivas de su posición política sobre la misma para acumular su debate, con lo que se obviaba el protagonismo que concede el debate plenario a la proposición de ley de un grupo determinado incluida en el orden del día.

Hasta tal punto se considera fraudulenta esta práctica, o al menos desvirtuadora del trámite de toma en consideración, que en los trabajos de reforma del Reglamento desarrollados en la VII legislatura quedaba excluida, sustituyéndose por la presentación de proposiciones alternativas como en el Reglamento del Senado. La VIII legislatura comienza con el criterio de los grupos parlamentarios manifestando en la Junta de Portavoces de no admitir la acumulación de proposiciones de ley, criterio que tampoco es objeto de aplicación uniforme.

2. Otras proposiciones de ley

A diferencia de las iniciativas parlamentarias (de las que en principio se debaten cinco al mes), la inclusión en el orden del día de las proposiciones de

¹⁹ Por ejemplo, se denegó la permuta que permitiera incluir la proposición del Grupo Socialista sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo en tres ocasiones, entre mayo y junio de 1998, por oposición del Grupo Popular.

²⁰ El debate acumulado de proposiciones *no de ley* incluidas en el orden del día está previsto en el Reglamento del Congreso, artículo 195.2. Pero la acumulación a que nos referimos es previa y permite la inclusión de varias proposiciones, adheridas a la primera incluida en el orden del día.

²¹ Y siempre que esté en condiciones de inclusión o que el Gobierno renuncie al plazo de treinta días de que dispone para emitir criterio, lo que probablemente hará, si quiere evitar un próximo debate sobre el mismo tema.

ley de otro origen está limitada a una al mes: la primera proposición de ley de la primera sesión plenaria de cada mes queda reservada a las de origen popular o autonómico, conforme a una práctica consagrada a partir de la III legislatura (como señala LAVILLA²²), y en los términos actuales a partir de la V. Desde el acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces en su sesión de 21 de febrero de 1995, reiterado al inicio de las legislaturas siguientes, el criterio ha sido: *incluir en el orden del día de la primera sesión plenaria de cada mes una iniciativa de las señaladas, por orden cronológico de presentación, alternando, en tanto sea posible, propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía con proposiciones de ley, y permitiendo de esta manera la inclusión en tales sesiones plenarios de una proposición de ley de grupos parlamentarios.*

Es decir, que se combinan dos listas, a su vez ordenadas por orden cronológico de su presentación. En la primera se encuentran las proposiciones de reforma de Estatutos de Autonomía²³, que se alternan con la lista en que se incluyen las proposiciones de ley autonómicas y populares, a su vez por orden de presentación o de obtención de las firmas exigidas.

Esto quiere decir que se debate la toma en consideración de proposiciones de ley de origen autonómico o popular cada varios meses, si hay en espera propuestas de reforma de Estatutos, con el consiguiente retraso en su tramitación, si es que llegan a ser tomadas en consideración. ¿Es esto acorde con la prohibición contenida en el artículo 89 de que se *impida* el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados por el artículo 87? Si no es contrario, al menos es un cumplimiento poco generoso.

En alguna ocasión se ha aplicado también el criterio de acumulación material (más por conexión que por identidad) de dos proposiciones de ley de una misma Comunidad Autónoma²⁴. También se ha producido la acumulación, para su debate conjunto, de al menos una proposición de ley de iniciativa popular a otras de grupos parlamentarios²⁵.

²² J.J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 64.

²³ En ocasiones, ha sido necesario flexibilizar este sistema para dar entrada a varias propuestas de reforma de Estatutos, por la necesidad de que estuvieran éstos modificados en determinada fecha, como, por ejemplo, para la convocatoria de elecciones.

²⁴ Con vistas a la elaboración del Reglamento definitivo, M. GERPE LANDÍN («Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la CE de 1978», *Parlamento y Sociedad Civil*, M.A. Aparicio, coord., Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, p. 169) creía oportuno que el Reglamento previera un procedimiento especial para las iniciativas concordantes en la materia y presentadas coetáneamente por diferentes Asambleas de Comunidades, dada la relativa frecuencia con que se produce este tipo de iniciativas.

²⁵ En la sesión plenaria del 23 de septiembre de 1997 se debatieron sendas proposiciones de ley de los Grupos parlamentarios Catalán (CIU) y Popular, sobre modificación de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, a las que se acumuló la proposición de ley de iniciativa popular sobre reclamación de deudas comunitarias (Diario de Sesiones nº 102). Todas ellas fueron tomadas en consideración y se tramitaron conjuntamente, convirtiéndose en la Ley 8/1999, de 6 de abril.

C) *Debate*

1. Inicio

a) Criterio del Gobierno

Una vez incluida en el orden del día una proposición de ley del Congreso, autonómica o popular, el debate de toma en consideración se inicia con la lectura del criterio del Gobierno sobre la proposición de ley, si lo hubiere (art. 126.4 RC).

¿Qué significado tiene la expresión de este criterio? Tal como aparece incluida en el procedimiento («*antes de iniciar el debate*») parece claro, como señala ARCE JANÁRIZ²⁶, que no es el criterio del Gobierno en sí mismo objeto del debate. En puridad, el Gobierno no tendría poder alguno sobre las proposiciones de ley, que constituyen manifestaciones del ejercicio de la iniciativa legislativa (o de la propuesta de iniciativa, en los términos que hemos visto), sobre las que deben decidir exclusivamente las Cámaras, titulares de aquélla (el Senado, respecto de las proposiciones originarias de sus miembros, el Congreso de los Diputados en los restantes casos), asumiéndolas o no como propias mediante la toma en consideración.

Sin embargo, la cualidad de cotitular de la iniciativa legislativa que ostenta el Gobierno (pues hemos concluido que Gobierno y Parlamento son los únicos titulares, conforme al artículo 87.1 de la Constitución), junto con el carácter de la que a él corresponde como *ordinaria y prevalente*, puesta de manifiesto en el reconocimiento constitucional de la prioridad de los proyectos de ley (art. 88 CE), le sitúa en una posición especial sobre toda la labor legislativa del Parlamento.

La función de dirección política constituye el origen de la posición impulsora del Gobierno sobre el procedimiento legislativo. Es también esta función la que permite al Gobierno *supervisar* la actividad legislativa del Parlamento que no procede de él mismo, que le permite *advertir* sobre aquellas iniciativas que no se ajustan a la dirección por él fijada y que, en consecuencia, deberían ser rechazadas por las Cámaras en el trámite de toma en consideración. Evidentemente, la autonomía de las Cámaras impide al Gobierno ir más allá: simplemente puede manifestar «*su criterio respecto a la toma en consideración*», conforme al artículo 126.2 RC.

Este precepto carece de paralelo en el Reglamento del Senado, por lo que, inexplicablemente y dado que las proposiciones recibidas de la otra Cámara son tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración –artículo 125 RC–, escaparían de la necesidad de expresión de criterio por el Gobierno²⁷. Lo cierto es que también se le envían desde el Senado las proposiciones presentadas en esta Cámara, bien es verdad

²⁶ A. ARCE JANÁRIZ, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *Revista española de Derecho Constitucional*, n.º 38, 1993, p. 185.

²⁷ Ante el silencio del Reglamento del Senado, E. ANGULO RODRÍGUEZ («Artículo 88: Iniciativa legislativa gubernamental», en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por

que «a los efectos de los artículos 134.6 de la Constitución y 151 del Reglamento de la Cámara», esto es, sólo para la eventual disconformidad con las de carácter financiero.

¿Cuál es la concreta finalidad perseguida con la audiencia del Gobierno, que cuenta para manifestar su criterio nada menos que con treinta días? En primer lugar, que la expresión de su criterio pueda influir en la decisión de la Cámara sobre su tramitación, para lo cual se le da lectura –si lo hubiere– en el trámite de toma en consideración, antes de iniciar el debate. Se pretenderá con ello, caso de ser desfavorable, 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 texto²⁸.

O. ALZAGA VILLAAMIL, tomo VII, Edersa, Madrid, 1985, p. 252) plantea la duda de si la proposición remitida al Congreso queda sujeta a la obligación de remisión al Gobierno establecida por el artículo 126.2 y 3, ya que, en su literalidad, el artículo 125 no lo excluye. No creemos que ésta sea la interpretación derivada del juego de los artículos 125 y 126, que parecen disponer que la tramitación de las proposiciones del Senado se inicia en el Congreso *a partir* del trámite de toma en consideración. Siendo la remisión al Gobierno para expresión de su criterio (que, por otra parte, tiene por objeto ser conocido en el citado trámite de toma en consideración) anterior a aquél, no sería de aplicación. Destacan también la incoherencia de la regulación Congreso-Senado R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», *cit.*, p. 76, nota 59, y J.A. SANTAMARÍA PASTOR («Comentario al artículo 89», *cit.*, pp. 1408-1409), considerando que no parece de recibo la solución que se desprende de los artículos citados, porque propicia una actuación fraudulenta tendente a obviar la oposición vinculante del Gobierno que el Reglamento del Congreso prevé, siendo de pura evidencia que las proposiciones de ley del Senado no pueden ser de mejor condición que las emanadas del Congreso. Por ello, SANTAMARÍA considera lógico que la Mesa del Congreso antes de remitir la proposición a la Comisión, requiriera el parecer y la conformidad del Gobierno en la forma y con los efectos previstos en el artículo 126.2 y 3 de su Reglamento. Une aquí Santamaría el criterio del Gobierno con la disconformidad presupuestaria, cuya tramitación y efectos sí están previstos en el Reglamento del Senado (art. 151), por lo que en ningún caso sería precisa la remisión a estos efectos. L. VILLACORTA MANCEBO (*Hacia el equilibrio de poderes: comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1989, p. 331) considera que la duda sobre la remisión al Gobierno para criterio queda disipada por el artículo 151.1 RS, pero no advierte que este precepto se refiere exclusivamente a la conformidad o disconformidad del Gobierno sobre las enmiendas presupuestarias, no a la expresión del criterio del Gobierno sobre las proposiciones de ley a que se refiere el artículo 125.2 y 4 RC. Sí tiene sentido, en cambio, la observación de este autor sobre la finalidad del criterio del Gobierno (su lectura en la toma en consideración), de imposible cumplimiento por el Congreso respecto de las proposiciones de ley remitidas por el Senado, que quedan excluidas de dicho trámite.

²⁸ A. ARCE JANÁRIZ («El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *cit.*, p. 185) señala que, en el Parlamento de esta Comunidad Autónoma, en alguna ocasión el criterio del Gobierno, aun expresando la conformidad con la toma en consideración, ha llegado a sugerir el contenido de posibles enmiendas (para que la Presidencia las traslade a los portavoces de los grupos parlamentarios), con lo que alcanza-

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 todo caso, sea cual fuere su contenido, favorable o negativo, se dará lectura al criterio del Gobierno antes de iniciarse el debate sobre la toma en consideración de la proposición de que se trate (artículo 126.4 RC).

Lo cierto es que la *práctica* muestra que 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 ley²⁹. No ocurre así en el momento actual, como tampoco en anteriores legislaturas. Se respeta, eso sí, el plazo de treinta días de que dispone el Gobierno para expresar su criterio (común, por otra parte, a la expresión de su disconformidad con la tramitación de enmiendas financieras).

En ocasiones, el deseo de un grupo parlamentario de incluir una proposición en el orden del día, expresado en la Junta de Portavoces, llevará al Gobierno a pronunciarse sobre la renuncia a dicho plazo. Si renuncia al transcurso del mismo, la inclusión de la proposición en el orden del día requerirá la unanimidad de la Junta para salvar el incumplimiento de un trámite reglamentario conforme al artículo 67.4 RC. La renuncia del Gobierno puede derivar de que no ve inconveniente a su toma en consideración (proposiciones de la mayoría o de consenso) o, por el contrario, de que opta por su inmediato rechazo.

En cambio, la manifestación del mantenimiento del plazo reglamentario cuando se le solicita su reducción puede obedecer al deseo de retrasar lo más posible el debate de una proposición de ley de la oposición sobre asuntos controvertidos o de repercusión en la opinión pública, que en definitiva se utilizan por aquélla como instrumentos de control del Gobierno. En algún caso, el no acceder a la reducción del plazo puede tener por objeto la fijación del criterio del Gobierno sobre la proposición (aunque luego éste no se manifieste por escrito como tal, sino mediante las instrucciones impartidas a la mayoría para que apoye o no la toma en consideración), y de hecho así lo expresa su representante alguna vez en la Junta de Portavoces, señalando que el Gobierno tiene que evaluar las repercusiones económicas de la iniciativa.

ría así, según este autor, indirectamente, una cierta y mediatizada capacidad de enmienda de la que formalmente carece.

²⁹ J.F. MERINO MERCHÁN («Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras legislativas», *Revista del Departamento de Derecho Político UNED*, n.º 7, 1980, p. 174) da cuenta de la remisión de criterio del Gobierno, vigente el Reglamento provisional del Congreso, el 21 de mayo de 1978, 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 cualquier caso, la ausencia actual de expresión del criterio del Gobierno sería una manifestación más de la hipostatización Gobierno/mayoría que le apoya. Estará representada su opinión por la del grupo del que procede, que le mantiene en el poder.

b) Proposiciones de ley autonómicas: defensa de la iniciativa

Una vez expuesto el hipotético criterio del Gobierno, en las proposiciones de ley autonómicas el debate se inicia 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.

Algún autor ha considerado inconveniente la imposición constitucional de la intervención en el Congreso de sujetos extraños al mismo, por cuanto puede llegar, al menos simbólicamente, a condicionar o afectar a la independencia y libertad de juicio del legislador nacional³⁰. Creemos que, en la medida en que esta participación queda limitada al momento previo al debate, sin intervenir en el mismo, no es inadecuada la regulación constitucional, cuyo objetivo claro, por otra parte, es hacer patente (precisamente en forma simbólica) la integración de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo que se persigue al reconocerles la facultad de presentar proposiciones de ley³¹.

La intervención de los delegados de la Asamblea proponente, designados en la forma que establezca el respectivo Reglamento³² (que en ocasiones señala han de proceder de los grupos que han votado a favor de la proposición)³³, tiene lugar en un turno de quince minutos, tiempo que se distribuirá entre los intervinientes. Éstos tomarán la palabra en el orden que asimismo comunique la Asamblea y 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 procederse a la votación³⁴.

³⁰ F. SANTAOLALLA LÓPEZ (*Derecho parlamentario español, cit.*, p. 226) cree que sería más lógico canalizar la intervención de los representantes de las Comunidades Autónomas en la fase de comisión, no sólo para respetar la limitación tradicional de participación en sesiones plenarias a diputados y ministros, sino también porque es en esta fase donde mejor pueden darse a conocer y, en su caso, negociar las propuestas de los Parlamentos autonómicos; también E. AJA, «El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas», Madrid, Tecnos, 1985, p. 452.

³¹ En el mismo sentido, J.J. LAVILLA RUBIRA («Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 67), alegando también que la presencia de los delegados de la Asamblea proponente no coarta en absoluto la libérrima voluntad del Congreso para decidir acerca de la toma en consideración.

³² Véase al respecto J.J. LAVILLA RUBIRA *ibidem*, pp. 65-66.

³³ Frente al rechazo en el proceso constituyente de enmiendas que propugnaban que se atribuyera la defensa de las proposiciones de ley autonómicas a senadores designados por las Comunidades Autónomas, esto se ha producido en alguna ocasión, por ejemplo, en representación del Parlamento catalán.

³⁴ La delegación de la Asamblea proponente no volverá a intervenir en otros trámites del procedimiento legislativo, lo que ha sido objeto de valoración diversa por la doctrina. Así, M. GERPE LANDÍN, («Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la CE de 1978», *cit.*, p. 168) de *lege ferenda* creía que el Reglamento podría potenciar la participación, manteniéndola a lo largo del procedimiento.

c) Proposiciones de ley de iniciativa popular: lectura del documento justificativo

Aunque no exista previsión reglamentaria al efecto³⁵ (incluso la remisión al debate general que realiza el artículo 127 para las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y de iniciativa popular señala como «*única especialidad*» la defensa de las proposiciones autonómicas por la delegación de la Asamblea³⁶), la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, dispone (art. 13.2) que el debate de toma en consideración de estas proposiciones de ley se inicie mediante la lectura del documento en el que se detallan las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley, documento que debe acompañar al escrito de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Congreso, de conformidad con el artículo 3º, apartado 2b) de la referida Ley Orgánica.

Es evidente la diferencia de tratamiento respecto de las proposiciones autonómicas, en las que la defensa por una delegación de la Asamblea proponente se impone por la propia Constitución, frente a las de iniciativa popular, para las que la Ley Orgánica sustituye la presencia de sus autores por la lectura de un documento. Creemos, no obstante, que esta distinción tiene su sentido. Se ha señalado el carácter simbólico de la participación de los representantes del órgano legislativo de las Comunidades Autónomas. Ante el Pleno del Congreso, además del Gobierno y los diputados, pueden comparecer otras autoridades (el Defensor del Pueblo, alto comisionado de las Cortes Generales). La apertura a la Comisión promotora de una iniciativa legislativa popular supondría un paso más, cualitativamente diferente. En cambio, la lectura del documento justificativo, al que no se suele dar la debida importancia en el momento de presentación de la proposición, permite hacer llegar al Pleno la defensa de la misma, aunque sea por escrito³⁷.

En cuanto a la forma, la lectura del documento se realiza por un Secretario de la Mesa del Congreso, antes de iniciarse el debate, abriéndose a continuación los turnos a favor y en contra de la iniciativa.

³⁵ Tal vez sea la ausencia de previsión reglamentaria la que lleva a M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, («La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», *cit.*, p. 2143) a manifestarse a favor de la inclusión en el artículo 127 RC de la posibilidad de defensa de la iniciativa en la toma en consideración por la Comisión promotora. Como señalamos en el texto, creemos que basta con la lectura del documento justificativo para que los autores materiales de la iniciativa puedan hacer llegar sus motivos a la Cámara.

³⁶ Sin duda porque la norma reglamentaria se dictó en momento anterior (1982) a la Ley Orgánica de 1984.

³⁷ En contra, además de M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, (véase *supra*, nota 35), M. HERRERO LERA («Artículo 87: Iniciativa legislativa», *cit.*, p. 288), para quien la lectura del documento no sólo sobredimensiona la importancia de este requisito de carácter general, sino que además no permite presentar en toda su complejidad y riqueza el resto del dilatado y complejo proceso seguido hasta ese momento, sin duda el más laborioso de todos los previstos para participar en la formación de la voluntad del Estado a través de la iniciativa legislativa. Hay que señalar que algunas leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular admiten la presencia de la Comisión promotora ante la Cámara para la defensa de la proposición.

2. Debate

Una vez que se ha procedido a la lectura del criterio del Gobierno, en el improbable supuesto de que lo haya, a la defensa de las proposiciones de ley autonómicas o a la lectura del documento justificativo de las de iniciativa popular, se inicia el debate, que se ajustará, de conformidad con el artículo 126.4 del Reglamento del Congreso, a lo establecido para los de totalidad.

Esto es así tanto en el aspecto sustancial como en el formal:

- En cuanto al *contenido*, el debate versa sobre «*la oportunidad, los principios o el espíritu*» de la proposición (como describe el artículo 110.3 RC las enmiendas que dan lugar al debate de totalidad de los proyectos de ley), puesto que aquélla es el único documento objeto de debate³⁸. El debate sobre las líneas generales de la propuesta, dice ARCE JANÁRIZ³⁹, no tendría cabida ni en la fase de comisión, más centrada en los detalles de la iniciativa, ni en el Pleno final, dedicado antes a la votación que a la discusión.

Este debate obliga a la mayoría parlamentaria, y al Gobierno que está detrás, a pronunciarse sobre una propuesta política, abriendo una deliberación parlamentaria en que se haga pública su posición, y sometiéndola así a la fiscalización de la oposición y de la opinión pública⁴⁰. Así lo pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la sentencia 124/1995: «*las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios... les permite obligar a que éste (el Pleno) se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad*

³⁸ A. RUIZ-HUERTA CARBONELL (*La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 87) pone de relieve las diferencias entre la regulación de las proposiciones de ley del Congreso y del Senado contenidas en sus respectivos Reglamentos. No caben en el primero enmiendas a la totalidad y sí en el segundo, pues no otra cosa son las proposiciones alternativas. Parece que la regulación senatorial, dice Ruiz-Huerta, da mayores posibilidades de participación a los Senadores.

³⁹ A. ARCE JANÁRIZ, «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», *cit.*, p. 186.

⁴⁰ J.F. MERINO MERCHÁN («Elementos para un estudio de los actos del procedimiento legislativo», *cit.*, pp. 104 y ss.) señala que, desde un punto de vista procesal, la toma en consideración es el trámite específico del procedimiento legislativo en virtud del cual se delibera en el Pleno del Congreso o en el Senado sobre la *estimación o no* del proyecto de ley, examinando no tanto la viabilidad del texto presentado cuanto el contenido del mismo; y, desde un punto de vista sustantivo, la toma en consideración representa un juicio de valor sobre la idoneidad política y técnica de elevar a la categoría de ley una propuesta articulada emanada de los grupos o de los miembros de la Cámara (no sólo, como sabemos). Aunando estos dos aspectos, la toma en consideración se configuraría con tres perfiles: político (se pone de manifiesto el principio de pública contradicción ideológica, persiguiendo el debate político determinar la oportunidad y conveniencia de la proposición desde el punto de vista de los intereses electorales y de programa de las fuerzas con representación parlamentaria), parlamentario (es una deliberación sobre la totalidad del texto presentado, que persigue conocer la voluntad de los miembros de la Cámara respecto a la viabilidad o inviabilidad de la proposición) y técnico-jurídico (representa una toma de posición respecto del contenido legislativo de la proposición, versando la deliberación sobre la idoneidad de su objeto). En todo caso, el funcionamiento inexorable del régimen de mayoría convierte el acuerdo del Pleno en un acto de simple conveniencia política, prevaleciendo el perfil político sobre los demás (p. 111).

de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración⁴¹».

- En cuanto a la *forma*, el Reglamento del Congreso prevé para los debates de totalidad (art. 74.1 y 2) un turno a favor y otro en contra, de quince minutos, a los que sigue la fijación de posición por los demás grupos parlamentarios, en intervenciones que no excedan de diez minutos.

De alguna manera, las intervenciones de los portavoces de los grupos y la consiguiente posición de éstos en la votación estarán condicionadas por la que sus partidos hayan mantenido en la Asamblea proponente, aunque no siempre ocurra así (como en algunas proposiciones de ley del Parlamento catalán). En cualquier caso, dado que las mayorías en los Parlamentos autonómicos y en las Cortes Generales no siempre coinciden, la toma en consideración no está ni mucho menos garantizada⁴².

3. Votación: efectos

Concluido el debate, se procede a la votación de la toma en consideración. Según el artículo 126.5, 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 de la Constitución y 79.1 del Reglamento.

Si el resultado de la votación es afirmativo, los *efectos de la toma en consideración* son los siguientes, consecuentes con el hecho de que la Cámara ha hecho suya la proposición, convirtiéndola en una auténtica iniciativa legislativa:

- la toma en consideración se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes Generales
- en su siguiente reunión, la Mesa acordará el envío de la proposición a la Comisión competente y la apertura del plazo de presentación de *enmiendas*, acuerdo que se publicará asimismo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. 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 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

⁴¹ «Con independencia, pues, de que la iniciativa prospere ante el Pleno y llegue a ser un primer texto de trabajo para la elaboración de la futura ley, su solo debate en el plenario cumple la muy importante función de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que sus representantes piensan sobre una determinada materia, así como sobre la oportunidad o no de su regulación legal, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquéllos asumen o se separan de lo manifestado en sus respectivos programas electorales» (FJ 3).

⁴² En la V legislatura, de 18 presentadas, 4 fueron tomadas en consideración. En la VI legislatura, 16 de 32 presentadas. En la VII, 4 de 42 presentadas.

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».

- no se admite la presentación de *enmiendas a la totalidad de devolución* (art. 126.5 RC), por cuanto ya ha existido una votación en la que el Congreso se ha manifestado favorable a la tramitación de la proposición⁴³. La excepción a esta regla la constituyen las proposiciones de ley tomadas en consideración por el Senado, que no han sido objeto de previo pronunciamiento por el Pleno del Congreso⁴⁴.
- el *procedimiento de tramitación* en adelante será el previsto para los proyectos de ley (art. 126.5 RC), con la salvedad de que la presentación de la proposición ante el Pleno corresponde a uno de los firmantes o a un Diputado del grupo autor de la iniciativa, presentación caída en desuso. A partir de aquí, pues, transcurren de forma unificada los siguientes trámites del procedimiento legislativo, en los que reciben el mismo tratamiento proyectos y proposiciones de ley, sin que en la práctica se observe distinción alguna entre unos y otras. Si acaso, el *aparcamiento* de algunas proposiciones para alargar el momento de su aprobación o conseguir que caduquen al final de la legislatura, cuando su toma en consideración ha obedecido a un compromiso político, sin voluntad real de que la proposición llegue a convertirse en ley.
- en la medida en que el Congreso ha asumido la proposición de ley, se ha convertido en el dueño de la iniciativa y, en consecuencia, la toma en consideración afecta al régimen de la *retirada* de la proposición, a la que nos vamos a referir a continuación. Una vez tomada en consideración, la retirada de la proposición sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara (129 RC), es decir, si, presentada la propuesta por el autor ini-

⁴³ Probablemente sería más coherente que no se admitiera tampoco la presentación de enmiendas a la totalidad de texto alternativo, como ocurre en algún Reglamento parlamentario autonómico (P. de Asturias). Si se aceptan los principios de la proposición en la toma en consideración, aunque no sea asimilable la devolución al texto alternativo, cuesta trabajo pensar que éste no cuestione aquéllos. Sin embargo, en algún Parlamento autonómico, las enmiendas de texto alternativo han resultado útiles desde el punto de vista de la técnica jurídica, según F.J. VISIEDO y E. SORIANO, (*Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, AELPA, Murcia, 2000, p. 65), en la medida en que, en las legislaturas en las que el Gobierno no tiene mayoría absoluta que le sustente, no es extraña la posible formación de mayorías negativas que apoyen una proposición de ley técnicamente deficiente, con el solo objeto de que el Gobierno pierda una votación. En tal caso, el recurso a la presentación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo por el grupo que apoya al Gobierno ha permitido presentar un texto que sirviera como soporte técnicamente adecuado para la discusión.

⁴⁴ Cabría pensar que este precepto (126.5 RC) viola la facultad de iniciativa del Senado, proclamada por el artículo 87.1 de la Constitución, subordinándola a la voluntad del Congreso. Sin embargo, lo que se hace en realidad es dar a las proposiciones de ley tomadas en consideración por dicha Cámara el mismo tratamiento que a los proyectos del Gobierno, sometidos en el debate y votación de totalidad a la posibilidad de aprobación tanto de enmiendas a la totalidad de devolución como de texto alternativo y, en este sentido, tal vez quepa aceptar lo que en un principio parece contrario a la Constitución, como decisión del Congreso, al comienzo de la tramitación, sobre la viabilidad de la iniciativa procedente de un sujeto ajeno.

cial, recae acuerdo favorable del Pleno. Dado que la toma en consideración marca la línea divisoria del distinto régimen de la retirada de las proposiciones, estudiamos a continuación la caducidad y la retirada de las proposiciones de ley.

En cuanto a los *efectos del rechazo de la toma en consideración*, si el resultado de la votación es negativo, termina con este acto la tramitación de la proposición o, lo que es lo mismo, no se inicia el procedimiento legislativo porque no ha llegado a constituir una auténtica iniciativa legislativa.

Como declara el auto del Tribunal Constitucional 659/1987, esta resolución parlamentaria es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales. No cabe recurso de amparo «*en tanto se respeten los derechos de participación política de los diputados y grupos parlamentarios*».

II. RETIRADA Y CADUCIDAD DE LAS PROPOSICIONES DE LEY

Las proposiciones de ley tomadas en consideración pueden concluir su tramitación de forma diversa. Lo normal sería que concluyeran el *iter* procedimental con éxito y se convirtieran en leyes. Pero existen otras dos formas anormales de terminación del procedimiento. Puede ocurrir que en el curso de su tramitación, antes de llegar a ser ley, su autor desee retirar una proposición. Igualmente puede acontecer que, por verse *sorprendidos* por una disolución anticipada, por haber sido presentadas sin tiempo material para su tramitación parlamentaria o por haberse ralentizado ésta deliberadamente, concluya la legislatura con varias proposiciones (y proyectos) pendientes de examen.

El hecho de que sea la toma en consideración de las proposiciones de ley el trámite que marque la línea divisoria para la diferencia del régimen de retirada (como también de la caducidad de algunas de ellas), nos lleva a estudiar estos temas conjuntamente con la toma en consideración.

Existen, con carácter general y sin perjuicio de las particularidades que se señalen respecto de los distintos tipos de proposiciones de ley, diferencias sustantivas en el régimen de su retirada y caducidad respecto de los proyectos de ley remitidos por el Gobierno⁴⁵.

En cuanto a la retirada, porque el hecho de que las proposiciones de ley no constituyan sino propuestas de iniciativa, que no se perfeccionan como iniciativas legislativas hasta que recae acuerdo de toma en consideración, condiciona su régimen antes o después de ese momento. En cuanto a la caducidad porque, salvo las parlamentarias, se consideran iniciativas procedentes de sujetos ajenos a la Cámara, que no deben sufrir las consecuencias de la disolución de

⁴⁵ Sobre la retirada de proyectos de ley, puede verse P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 273-285.

la misma⁴⁶, de una parte, y de otra porque las proposiciones autonómicas pueden sufrir los avatares de la propia vida de las Asambleas proponentes.

A) *Retirada*

1. Propositiones de ley parlamentarias

a) Propositiones de ley del Congreso de los Diputados

Tal como señala el artículo 129 del Reglamento del Congreso, la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes de la toma en consideración, de tal forma que bastará con un escrito del o los proponentes (grupo parlamentario o diputados) para que la Mesa acepte la declaración de voluntad y dé por retirada la iniciativa.

Ahora bien, de acuerdo con la concepción expuesta de que los titulares de la iniciativa legislativa son el Gobierno y las Cámaras (art. 87.1 de la Constitución), y de que la proposición de ley ha dejado de pertenecer a sus autores al ser tomada en consideración por el Pleno, pasando a ser iniciativa del Congreso, es a éste al que corresponde, a partir de entonces, acordar la retirada. En la misma forma que el Gobierno puede en cualquier momento retirar un proyecto de ley en tramitación, siempre que no se haya convertido en ley (*recaído acuerdo final de la Cámara*, como dice el art. 128 RC), es el Pleno del Congreso el que ha de adoptar el acuerdo de retirada en las proposiciones originarias de sus miembros o de los grupos parlamentarios.

El procedimiento será el siguiente:

- presentación de la *iniciativa de retirada* por el o los autores de la proposición de ley. Tales son los términos («*iniciativa de retirada*») que emplea el artículo 129 RC. Cabría pensar en distintas razones que lleven a esa iniciativa: el haberse modificado a lo largo de su tramitación, o el haberse hecho obsoleta por el transcurso del tiempo. En cualquier caso, las decisiones del Pleno se adoptan siempre a iniciativa de otro órgano o de sus componentes, aislados u organizados en grupos.

¿Podría otro grupo parlamentario, distinto del autor de la iniciativa, plantear al Pleno su retirada? Aunque constituye un principio no escrito del Derecho parlamentario que cada grupo es dueño de sus iniciativas, en este caso ya no lo es, porque ha pasado a ser *propiedad* del Pleno. No obstante, repugna algo pensar que sea otro grupo, que tuvo oportu-

⁴⁶ A diferencia de los proyectos de ley, que caducan con la disolución o finalización de la legislatura, debiendo ser remitidos de nuevo a las Cámaras si el Ejecutivo nacido de las elecciones persiste en el deseo de su aprobación.

nidad de expresar su posición contraria en el debate de toma en consideración, el que incite al Pleno a adoptar tal acuerdo.

- inclusión en el *orden del día* del Pleno de la iniciativa de retirada, debate en su caso y votación.

De ser aprobada, la proposición de ley queda retirada y concluye su tramitación. En caso contrario, prevalece la voluntad del Pleno sobre la del autor originario de la proposición de ley.

Ha de entenderse que el acuerdo de retirada del Congreso surtirá efecto incluso cuando la proposición se encuentre en tramitación en el Senado. Sería aplicable la analogía con el tratamiento que se da a los proyectos del Gobierno, previsto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, así como con el que se da en el Congreso a las proposiciones de ley del Senado, que aun no regulado expresamente, ha tenido ya lugar en alguna ocasión, como veremos a continuación.

b) Proposiciones de ley del Senado

El Reglamento del Senado (artículo 109) permite la retirada de una proposición de ley originaria del Senado (procedente de un grupo parlamentario o veinticinco Senadores) por sus autores, antes de su toma en consideración. El tratamiento en este primer momento es, pues, idéntico al planteado por el Reglamento del Congreso, pero nada dice de qué ocurre una vez tomada en consideración la proposición por el Pleno del Senado. Creemos, no obstante, que cabe aplicar un criterio similar al que sienta el artículo 129 del Reglamento del Congreso, y admitir que los autores puedan presentar una iniciativa de retirada que suscite la eventual votación y acuerdo del Pleno del Senado, en uno u otro sentido⁴⁷. Avala esta tesis, además de la teoría (ya que la facultad de retirada, igual para las dos Cámaras, la poseen éstas no por poseer la potestad legislativa, sino porque poseen la facultad de iniciativa⁴⁸), la práctica al menos en dos ocasiones⁴⁹.

⁴⁷ En contra de lo que aduce A. RUIZ-HUERTA CARBONELL («La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996», *cit.*, p. 102) quien cree que «*si ya ha pasado al Congreso y éste la ha hecho suya*» entonces el acuerdo deberá ser del Pleno de esta Cámara. A nuestro juicio, el Congreso no hace suya la iniciativa del Senado, que no se somete aquí al trámite de toma en consideración (art. 125 RC). Como muy bien señala M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ («La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo», *cit.*, p. 2145), aunque las proposiciones del Senado se someten al debate de totalidad por imposición del artículo 126, la finalidad no es de control, como en el caso de los proyectos del Gobierno, sino de valoración genérica (y de las posibilidades de éxito, añadimos nosotros) de la iniciativa del Senado por el Congreso, como Cámara donde reside, en su caso, la mayoría gubernamental. Pero en ningún caso se produce como consecuencia del debate de totalidad la asunción de la iniciativa legislativa del Senado por el Congreso, ya que este efecto, reservado para la toma en consideración, tuvo lugar ya en el momento en que el Pleno del Senado tomó en consideración la iniciativa, respondiendo al ejercicio directo de la iniciativa legislativa que el artículo 87.1 CE otorga al Senado, en posición similar al Congreso. Todo ello con independencia de que el Congreso pueda rechazar la proposición de ley del Senado con ocasión del debate de totalidad.

⁴⁸ M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», *cit.*, p. 289.

⁴⁹ En la VI legislatura, el Senado retiró dos Proposiciones de ley: de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en materia de vertidos y salvamento

En el caso de que la proposición de ley se encuentre en tramitación en el Senado, el acuerdo de retirada surte efectos inmediatos; en caso de que se esté tramitando en el Congreso, deberá comunicarse el acuerdo a esta Cámara, al objeto de que la Mesa adopte el oportuno acuerdo, que en los precedentes señalados tuvo el tenor siguiente: «*Publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y poner en conocimiento de la Comisión de... y del Gobierno. Asimismo, dar traslado de este acuerdo al Senado*»⁵⁰.

2. Proposiciones de ley autonómicas

De acuerdo con lo señalado y por aplicación del artículo 129 RC, la Asamblea proponente podrá retirar su iniciativa antes de la toma en consideración por el Congreso. Serán los reglamentos parlamentarios autonómicos los que deban establecer la forma de adoptar dicha decisión y el órgano competente, aunque el principio de *contrarius actus* parece requerir acuerdo adoptado por el Pleno de la Asamblea por la misma mayoría con que se adoptó la iniciativa.

Una vez tomada en consideración la proposición, la retirada por la Asamblea proponente habría de someterse a la votación del Pleno del Congreso por aplicación del artículo 129 RC. Y entendemos, por razones similares a las expuestas en el apartado anterior, que el acuerdo de retirada que aquél adopte surte efectos incluso cuando la proposición de ley se encuentre en tramitación en el Senado, y en tanto—claro está— que no haya recaído acuerdo definitivo de las Cortes Generales (Senado o Congreso, en caso de veto o enmiendas de la Alta Cámara) que convierta la proposición en ley.

3. Proposiciones de ley de iniciativa popular

Se aplica también aquí el criterio general establecido por el artículo 129 RC: antes de la toma en consideración, la iniciativa de retirada surte plenos efectos por sí sola; después de la toma en consideración, la retirada sólo es efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara.

Ahora bien, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, no contempla la retirada de la proposición una vez que se ha perfeccionado la propuesta de iniciativa mediante la recogida de firmas. Con anterioridad, el artículo 6.3 plantea, para el supuesto de que tras el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por inadmisión de la proposición, éste decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos, que la Mesa del Congreso lo comunique a los promotores a fin de que mani-

marítimo en el litoral de las Comunidades Autónomas, y reguladora de la renovación y modernización de la flota pesquera atunero-congeladora, mediante sendos acuerdos del Pleno de la Cámara de 5 de mayo de 1998 (BOCG Senado, Serie III-A, n° 1d y 2d, de 8 de mayo de 1998).

⁵⁰ BOCG-Congreso de los Diputados, serie B, n° 56-9 y 53-6, de 21 de mayo de 1998.

fiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla, una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes.

Coincidimos con GARCÍA MARTÍNEZ⁵¹ en que cabe entender que la Comisión es libre de retirar la iniciativa (que todavía no es propuesta de iniciativa legislativa) en cualquier momento anterior a que se recojan las 500.000 firmas. Otra cosa es la retirada una vez recogidas las firmas preceptuadas. La autora citada⁵² se inclina por considerar que la decisión de retirar habría de corresponder a los autores (firmantes), y que la complejidad del proceso inverso al de recogida (esta vez sin compensación de gastos), que lo hace inviable, podría ser la razón para que la Ley Orgánica no se plantee esta posibilidad⁵³. El razonamiento es plausible y, en todo caso, más correcto que la atribución a la Comisión promotora de la facultad de disponer de la iniciativa, una vez que ha sido expresada la voluntad de los 500.000 firmantes, auténticos legitimados para la propuesta. No obstante, también creemos razonable que el desistimiento de un número de firmantes que deje la iniciativa desprovista del mínimo legal surta los mismos efectos que la retirada⁵⁴.

B) Caducidad

Además de la retirada, la otra forma de finalización anticipada del procedimiento legislativo, antes de que la iniciativa legislativa se haya convertido en ley, es la caducidad.

El artículo 207 del Reglamento del Congreso dispone: «*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 términos casi idénticos se manifiesta la disposición adicional primera del Reglamento del Senado.

Pese a lo tajante de la redacción, que sólo excluiría en puridad de la caducidad a los decretos-leyes y a asuntos relacionados con las facultades del Congreso en estados de emergencia constitucional (78.2 CE), vamos a ver cómo este precepto se aplica de forma diversa a los distintos tipos de proposiciones de ley. Ya hemos anunciado que la interpretación que hacen las sucesivas Mesas del Congreso salva de la caducidad las iniciativas de sujetos ajenos al mismo.

⁵¹ M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La iniciativa legislativa popular» en *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 288.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ A diferencia de algún ordenamiento autonómico (Ley aragonesa 7/1984, de 27 de diciembre, art. 12.3), que atribuye la facultad de solicitar la retirada de la iniciativa a la Comisión promotora en el curso de la tramitación parlamentaria, si entendiera que queda desvirtuada por la introducción de alguna enmienda aprobada.

⁵⁴ M. ARAGÓN REYES, («La iniciativa legislativa», *cit.*, p. 306), siguiendo a Spagna Musso.

1. Propositiones de ley del Congreso y del Senado

La regla de la caducidad cae con todo su peso sobre las proposiciones de ley de las Cámaras, cualquiera que sea su estado de tramitación, hayan sido o no objeto de toma en consideración. Ello es así porque emanan de la Cámara disuelta, cuya voluntad no puede vincular a la que ha de sustituirla, producto de unas elecciones y de diferente composición⁵⁵.

Así pues, como para los proyectos de ley⁵⁶, producida la disolución anticipada de la Cámara o extinguido su mandato, la Mesa de la Diputación Permanente declarará la caducidad de las proposiciones. Del mismo modo que en los proyectos, esto no ocurrirá cuando haya recaído acuerdo definitivo de las Cortes Generales antes de la disolución, estando la ley pendiente de sanción, promulgación o publicación, o de los tres trámites, porque el asunto no estará ya en curso de examen y resolución por las Cámaras, siendo el acto legislativo perfecto en sí mismo, sólo pendiente de condiciones de eficacia.

Es frecuente que los grupos parlamentarios reiteren sus iniciativas en la siguiente legislatura si han mantenido sus postulados en el programa electoral. Pero también puede ocurrir que se transformen en proyectos de ley del nuevo Gobierno lo que en su día fueron proposiciones del grupo mayoritario de la oposición y a la inversa.

Caducarán no sólo las iniciativas que no han tenido tiempo de culminar su tramitación, sino también algunas políticamente incómodas o inoportunas, deliberadamente *aparcadas* en una u otra fase (pendiente de toma en consideración, en fase de enmiendas con ampliación de plazo, en fase de comisión) hasta alcanzar su caducidad.

2. Propositiones de ley autonómicas

a) Disolución del Congreso de los Diputados

La caducidad del procedimiento de tramitación de las proposiciones de ley autonómicas puede tener lugar por el fin del mandato de las Cámaras o de la Asamblea proponente.

En caso de disolución del Congreso de los Diputados, se aplica la práctica de trasladar a la Cámara siguiente las proposiciones pendientes, pero no las en curso de tramitación una vez tomadas en consideración, *porque ya no son propuestas de iniciativa de sujetos ajenos a la Cámara*, sino que han sido asumidas por ella en ejercicio de su facultad de iniciativa legislativa⁵⁷.

⁵⁵ Como dice la STC 89/1984, la caducidad «obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior».

⁵⁶ Sobre la caducidad de los proyectos de ley, véase P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, cit., pp. 286-289.

⁵⁷ De forma que, por decirlo de alguna manera, reciben peor tratamiento las tomadas en consideración que las que no lo han sido. Ello es consecuencia de la soberanía de las nuevas Cámaras y su no vincu-

Las proposiciones de ley autonómicas *tomadas en consideración* caducan, aunque estén en trámite en el Senado, en cuyo caso la caducidad sería declarada por las Mesas de ambas Cámaras.

LAVILLA RUBIRA⁵⁸ recuerda la práctica seguida al fin de la I y II legislaturas, consistente en tener por caducadas las proposiciones de ley autonómicas *pendientes de tramitación* en el momento de la disolución y, por consiguiente, en exigir una nueva presentación de la iniciativa por la Asamblea remitente una vez constituidas las nuevas Cortes. El rigor de este criterio se matizó, no obstante, en tres direcciones: a) no se consideraba necesario que en la Asamblea autonómica se siguiera nuevamente todo el procedimiento legislativo, sino que se admitía como bastante un simple acuerdo plenario de mantenimiento de la iniciativa y de confirmación de los delegados designados para su defensa (posibilidad ésta expresamente consagrada por el artículo 174.1 del Reglamento del Parlamento catalán, en la redacción acordada en la reforma de 1987); b) yendo aún más lejos, no se objetaba a la admisión a trámite del escrito por el que se presentaba nuevamente la proposición de ley por 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 c) no se estimaba necesario acompañar de nuevo 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.

A partir del final de la III legislatura (1989) se abandona este criterio, declarándose que no es necesario presentar otra vez, tras la constitución del nuevo Congreso de los Diputados, las proposiciones de ley autonómicas pendientes en el momento de la disolución⁵⁹, sin perjuicio de que en la nueva Cámara se inicie el procedimiento, que queda retrotraído, en virtud del prin-

ción a la voluntad de las anteriores. M.ª A. GARCÍA MARTÍNEZ entiende, no obstante, que la única solución capaz de conjugar la representatividad de la Cámara al significado del procedimiento legislativo y a la institución de la iniciativa del artículo 87.2 CE, sería retrotraer esta iniciativa, por acuerdo siempre del Congreso, al comienzo de su tramitación parlamentaria (que no legislativa) en la Cámara Baja, es decir, a la toma en consideración, dando así oportunidad a dicha Cámara de pronunciarse sobre ella («La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 22, 1998, p. 248).

⁵⁸ J.J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *cit.*, p. 70.

⁵⁹ A favor de este criterio cabe invocar la analogía con la regulación aplicable a las iniciativas populares; la práctica seguida respecto de otras iniciativas (informes del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo) y la aplicación analógica de la interpretación del artículo 207 RC por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes mencionada (STC 89/1984) en relación con un Proyecto de Estatuto de Autonomía: «*la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara, haciendo suyos los asuntos pendientes, cuando así lo permita su naturaleza*».

Previendo la posibilidad de no traslado a la siguiente legislatura, algunos Reglamentos de Parlamentos autonómicos (Cataluña y Aragón) contemplan la hipótesis de la caducidad de las proposiciones de ley remitidas al Congreso, entendiéndose que basta con un acuerdo de mantenimiento de la iniciativa por el Pleno de la Asamblea, a propuesta de la Junta de Portavoces, que obvie la repetición de la tramitación anterior.

cipio de independencia de ésta respecto de la anterior, al momento de la calificación por la Mesa de la Cámara⁶⁰. Así como la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta adoptará el acuerdo del traslado a la Mesa de la legislatura siguiente, la Mesa de la nueva Cámara, en una de sus primeras reuniones, admitirá a trámite y calificará los asuntos trasladados, entre ellos las proposiciones de ley autonómicas, cuya publicación ordenará, y que remitirá al Gobierno para expresión de criterio o disconformidad⁶¹.

b) Disolución de la Asamblea proponente

Las proposiciones de ley autonómicas ya *tomadas en consideración* no se ven afectadas por la disolución de la Asamblea proponente, porque ya han salido de su ámbito de disposición.

En cuanto a las no tomadas en consideración, *pendientes* de su inclusión en el orden del día⁶², y dado que algún Reglamento parlamentario autonómico contempla la posibilidad de retirada⁶³, la práctica ha sido no incluir en el orden del día del Pleno la toma en consideración de las proposiciones de la Asamblea disuelta hasta conocer si la nueva Asamblea las mantiene (bastando con que comunique la designación de nuevos parlamentarios para su defensa) o las retira.

LAVILLA RUBIRA⁶⁴ parece inclinarse por la aplicación de la caducidad, más coherente con la desaparición del sujeto autor de las iniciativas. En efecto, así ocurre, por ejemplo, con las iniciativas de los diputados que dejan de serlo. El fundamento del criterio seguido en la práctica estaría en la concepción de la Asamblea disuelta como institución que no se extingue, sino que sólo modifica su composición. En este caso, sería parecido el tratamiento a cuando cambia la titularidad de un órgano unipersonal (Defensor del Pueblo) o la composición de un órgano colectivo (Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas), sin que ello afecte a los informes remitidos, que continúan su tra-

⁶⁰ Y no, como dice A. RUIZ-HUERTA CARBONELL («La iniciativa legislativa no gubernamental en España: configuración parlamentaria de las proposiciones de ley 1977-1996», *cit.*, p. 100), «*incorporándose a su tramitación legislativa en la misma situación y momento en el que estaban antes de haber terminado la anterior legislatura*».

⁶¹ El plazo para emisión del criterio del Gobierno se abrirá por acuerdo de la Mesa, normalmente en la primera sesión que celebre con posterioridad a la investidura del Presidente. En su primera reunión de la legislatura, la Mesa habrá acordado que se comunique al Gobierno que los plazos establecidos en el Reglamento de la Cámara respecto de las iniciativas que se le trasladen quedan en suspenso hasta que se adopte el acuerdo que proceda, una vez se produzca la investidura del Presidente del Gobierno.

⁶² Si fueren incluidas, pueden ser defendidas por diputados autonómicos miembros de la Diputación Permanente, como apunta el Reglamento del Parlamento de Canarias.

⁶³ Alguna Asamblea ha aplicado también la caducidad; así, el Parlamento de Navarra, en aplicación del artículo 207 de su Reglamento, lo que comunicó al Congreso de los Diputados (con cierto retraso), acordando la Mesa declarar la caducidad de la iniciativa (véase BOCG Congreso, Serie B, nº 4-2, de 5 de noviembre de 2004).

⁶⁴ J.J. LAVILLA RUBIRA, «Las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados», *cit.*, pp. 72-73.

mitación. No obstante, el hecho de tratarse de órganos representativos de la voluntad popular hace más correcto el criterio seguido de respetar la posibilidad de que la nueva Asamblea exprese su voluntad contraria al mantenimiento de la iniciativa⁶⁵.

3. Proposiciones de ley de iniciativa popular

Para las proposiciones de ley de iniciativa popular, es su Ley Orgánica reguladora (3/1984, de 26 de marzo) la que, en el artículo 14 y bajo la rúbrica «No caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras», establece la excepción:

«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».

La aplicación de esta regla, cuya motivación reside en respetar la voluntad popular ya emitida y evitar la repetición de la compleja labor de recogida de firmas, casi milagrosamente culminada, significa lo siguiente:

- para las proposiciones de ley *pendientes de toma en consideración*, la retroacción supone que la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara disuelta acuerda el traslado a la Mesa de la nueva Cámara, la cual a su vez admite a trámite la iniciativa, ordena su publicación y la envía al Gobierno para emisión de criterio, quedando pendiente de inclusión en el orden del día del Pleno para toma en consideración.
- las proposiciones de iniciativa popular *tomadas en consideración* son asimismo trasladadas a la nueva Cámara, a diferencia de lo que ocurre con las *parlamentarias* y las *autonómicas*, que caducan, y la Mesa retrotraerá su tramitación al trámite de admisión (automática, sin verificación de requisitos materiales en relación con la no reiteración de otras iniciativas parlamentarias, como también en el caso anterior), en los mismos términos anteriores, quedando por tanto pendiente de nueva toma en consideración por la Cámara resultante de las elecciones.

Si bien la referencia a «la Mesa de la Cámara» contenida en el artículo 14 de la Ley Orgánica podría entenderse también aplicable a la Mesa del Senado, en el caso de que la iniciativa tomada en consideración se hallara en tramitación en esta Cámara, ello no es así. Aunque GARCÍA MARTÍNEZ cree evidente que

⁶⁵ También M.^ª A. GARCÍA MARTÍNEZ cree que la desaparición del sujeto proponente debería suponer la desaparición de la iniciativa, desde el momento que nadie la respalda. Pero considera, asimismo, plenamente respetuoso con el sentido representativo de las Asambleas el criterio seguido («La participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo estatal», *cit.*, p. 248).

el planteamiento de la Ley Orgánica es dar por válida toda la tramitación hecha por el Congreso anterior (lo que, añade, contradice de forma manifiesta el principio de representatividad de la nueva Cámara Baja⁶⁶), no creemos que ello sea tan evidente, puesto que todas las referencias a «*la Mesa*» contenidas en la Ley Orgánica lo son a la Mesa del Congreso de los Diputados, y la práctica corrobora esta interpretación.

⁶⁶ M.^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, «La iniciativa legislativa popular», *cit.*, p. 290. No obstante, la autora cree que la solución adoptada de retrotraer la iniciativa al comienzo de la tramitación parlamentaria en el Congreso, cualquiera que fuese la Cámara en que se encontrase en el momento de la disolución de las Cortes, es la única capaz de conjugar el respeto al principio de representatividad de las nuevas Cámaras al sentido del procedimiento legislativo y a la institución de la iniciativa legislativa popular.

PROBLEMAS ACTUALES

