

RASGOS DEFINIDORES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PREVISTA EN EL ARTICULO 87 DE LA CONSTITUCION (I) *

P O R

JOSE FERNANDO MERINO MERCHAN
Doctor en Derecho

SUMARIO

A) CONCEPCIÓN PLURALISTA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.—1. *El sistema de iniciativa pública estatal en el artículo 87.*—a) La iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas. El problema de su ámbito.—b) Iniciativa del Gobierno. Sus caracteres.—1') Iniciativa libre y desvinculada: Las exigencias constitucionales.—i. Aprobación en Consejo de Ministros.—ii. Prioridad procesal del Congreso de los Diputados.—iii. Justificación documental del proyecto de ley.—2') La ruptura de la iniciativa monárquica tradicional.—3') El principio de la prioridad debida a la iniciativa-proyecto.—4') Iniciativa financiera del Gobierno.—i. Iniciativa presupuestaria.—ii. Iniciativa financiera tras la aprobación de los presupuestos.—iii. Exigencias constitucionales de la iniciativa presupuestaria.—5') La iniciativa del Gobierno ante el proceso autonómico.—6') La iniciativa gubernativa de reforma constitucional.—c) La iniciativa de las Cámaras.—1') Los dos tipos de reconocimiento: el reconocimiento «institucional» y el reconocimiento «individual». Problemas que se suscitan.—2') Iniciativa parlamentaria dual: Iniciativa del Congreso y del Senado.—3') ¿Existe una iniciativa de las Cortes Generales?—4') El límite presupuestario de la iniciativa parlamentaria.—i. Mimetismo y diferencias de la fórmula del artículo 134.6 de la Constitución con el artículo 54.2 de la Ley Orgánica del Estado.—ii. Sistema al que se adscribe la fórmula del artículo 134.6 y notas específicas del sistema español.—a) Sistema de inadmisibilidad radical.—b) Sistema de «asignación de medios».—c) Sistema de conformidad previa gubernamental.—5') El límite económico de la iniciativa parlamentaria: la iniciativa de planificación del artículo 131.2.

De la exégesis del artículo 87 de la Constitución se deducen los siguientes rasgos definidores de la iniciativa en el Derecho público vigente español.

A) CONCEPCION PLURALISTA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El artículo 87 ha institucionalizado un sistema pluralista de iniciativa rompiendo con la tradición constitucional española que respondía a un sistema

* Esta publicación es parte de la tesis doctoral leída por el autor el día 1 de julio de 1982. La segunda parte de este artículo aparecerá en el próximo número de esta Revista.

dualista de iniciativa —1837, 1845, 1869, 1876, 1931— con las excepciones de la Constitución de 1812 y el Estatuto de 1834 que se alinean con la concepción monista (en 1812 —iniciativa de las Cortes— y 1834 —iniciativa regia—).

Atendiendo al origen de su manifestación, la iniciativa legislativa en el Derecho constitucional vigente español puede ser: 1.º iniciativa legislativa pública estatal y 2.º iniciativa pública no estatal.

1. *El sistema de iniciativa pública estatal en el artículo 87*

La iniciativa pública estatal es aquella que tiene su origen en los órganos del Estado. Es, por tanto, un acto de naturaleza compleja emanado del Gobierno, del Parlamento y de los Entes o Comunidades autónomas, que tiene por finalidad institucional promover el procedimiento legislativo, a través del cual se sustancia la función normativa del Estado.

Pues bien, conforme a los supuestos de titularidad que se contemplan en el artículo 87, son iniciativas de origen estatal las de sus apartados 1.º y 2.º; esto es: la iniciativa del Gobierno, entre éstas se observa a su vez, como vamos a ver a continuación, una cierta prelación en orden a su importancia.

a) *La iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas. El problema de su ámbito.*

La gran novedad de este sistema pluralista de iniciativa estatal estriba en el reconocimiento a las asambleas de las Comunidades autónomas del derecho a formular proposiciones de ley, lo cual es coherente con la organización territorial del Estado prevista en la Constitución (título VIII). La novedad, se ha dicho¹, es importante, pero dista mucho de ser insólita y aberrante².

En todo caso, la iniciativa de las Comunidades autónomas tiene una doble vía de manifestación en el artículo 87.2. Por un lado, solicitando del Gobierno «la adopción de un proyecto de ley». Esta vía no pasa de ser un simple derecho de petición sin relevancia práctica alguna en el proceso de formación

¹ Santamaría Pastor, *Comentarios a la Constitución, ob. cit.*, pág.887.

² En los debates de la Comisión de Asuntos Constitucionales se llegó a afirmar que «no existe ningún ejemplo del Derecho comparado» semajante al actual artículo 87.2 de nuestra Constitución —enmienda del diputado señor De la Fuente, defendida por el señor Fraga Iribarne— (*Diario de Sesiones del Congreso* de 2 de junio de 1978, páginas 2926-2927); véase, Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 887. Ya hemos visto, a lo largo de nuestra exposición que esta afirmación no es absolutamente cierta, siendo el caso más próximo al nuestro, el de la Constitución italiana (art. 121) que reconoce abiertamente a las regiones el poder de presentar proposiciones de ley. Sobre este tema en particular, véanse los recientes trabajos de Vincenzo Spazianté, *L'Iniziativa Legislativa delle Regioni*, Milano, 1975; y en español la comunicación de Gerpe Landín, «Relaciones entre Cortes Generales y las Asambleas de las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades autónomas en la Constitución española de 1978», en el libro colectivo, *Parlamento y Sociedad Civil*, páginas 165 a 172. Por otra parte, en los Estados federales, la iniciativa está reconocida a los Estados miembros en el ámbito de su territorio.

de la ley³. No se trata, técnicamente hablando, de una iniciativa legislativa. Por otro lado, «remitiendo a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la asamblea encargados para su defensa». Esta segunda vía, sí es un auténtico supuesto de iniciativa legislativa. Lo más destacable es que se trata de un acto de las asambleas de las Comunidades autónomas, por el que se pretende dar formación a una norma con rango de ley en el ámbito de todo el territorio nacional. Es decir, que el poder de iniciativa no sólo es atribuido a estas asambleas en el marco geográfico de la Comunidad autónoma —este es el supuesto típico de la iniciativa de los estados federados—, sino que se articula como mecanismo de relación entre las Cortes generales y las asambleas de las Comunidades autónomas, para la producción de normas con trascendencia en todo el Estado, o, dicho más expresivamente, no es una mera iniciativa autonómica sino una iniciativa estatal de los Entes autonómicos.

Pero, hemos dicho que se trata de una auténtica iniciativa legislativa, pero no estamos tan seguros, sin embargo, de que sea, tal como dice el artículo 87.2 de la Constitución, una proposición de ley. La proposición de ley, como ya hemos puesto de manifiesto, es un *acto legislativo interno del Parlamento*, por lo que utilizar para el caso de la iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas el nombre técnico de proposición no parece muy acertado. Con toda razón, dice Gerpe Landín⁴, que la proposición viene de los mismos miembros de las Cámaras y no de un sujeto externo a las mismas, como, en este caso, lo son necesariamente —dada la incompatibilidad que se establece en el artículo 67.1 de la Constitución— los miembros de las asambleas legislativas de las Comunidades autónomas.

Salvada esta imperfección técnica con que se expresa el artículo 87.2, y que tiene gran trascendencia en el plano operativo y procesal, interesa conocer sobre la razón por la que los constituyentes han institucionalizado esta iniciativa estatal que trae causa en las asambleas de las Comunidades autónomas. En realidad, debió pesar en el ánimo de los constituyentes la circunstancia de que el Reglamento provisional estableciese que las proposiciones de ley de las Comunidades se presentarían al Congreso «por medio de sus representantes y en la forma que fijen sus respectivos estatutos». De aquí la razón, quizá, de llamar proposición lo que en realidad no lo es, y que plantea importantes problemas de orden procesal (como puede ser si han de tomarse o no en consideración, etc.); pero, volviendo a la cuestión del fundamento de haber constitucionalizado esta iniciativa —y no haberla dejado a los reglamentos de las Cámaras o a los Estatutos de autonomía—, radica en que las competencias normativas de las Comunidades autónomas están rígidamente condicionadas a la previa aprobación por las Cortes generales de las correspondientes leyes marco (en los casos de los artículos 149 y 150.1) o leyes orgánicas de trans-

³ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 887, no duda en calificar esta vía como «superflua e inútil al no ser otras cosas que una explicación singular del derecho de petición que corresponde a todos los ciudadanos» (art. 29 de la Constitución). Véase, también la intervención del senador señor Villar Arregui, *Diario de Sesiones del Senado* de 5 de septiembre de 1978, pág. 2276; insistiendo también en el carácter de petición Alzaga Villamil, *La Constitución española*, El Foro, 1978, pág. 563.

⁴ Gerpe Landín, *ob. cit.*, pág. 166; también en parecidos términos Alzaga Villamil, *ob. cit.*, pág. 563.

ferencia o delegación (en el caso del art. 150.2), cabe la posibilidad, entonces, de que el Estado congele indefinidamente las respectivas competencias de las Comunidades autónomas por el simple expediente de no iniciar la tramitación de las correspondientes leyes. Por ello, es lógico que la Constitución ponga en manos de los parlamentos autonómicos un instrumento correctivo de estas situaciones permitiendo instar de las Cortes generales la tramitación de las proposiciones de ley⁵.

El fundamento de esta forma de iniciativa nos conecta con su ámbito (y límites). El tema ha sido muy discutido por la doctrina italiana; para unos, la iniciativa regional debe limitarse a las materias de «directo interés regional» —Mortati, Spagna Musso, Balladore Pallieri, Cuocalo—, otros consideran que no existen límites —Lavagna, Roversi, Monaco, Cheli, Spaziante—⁶. En España, la cuestión no ha empezado de forma pacífica. Pues, mientras que para Santamaría Pastor la *ratio* técnica y el criterio delimitador del poder de iniciativa, que otorga el artículo 87.2, no es indeterminado y general, como el del Gobierno y Senado, sino circunscrito a la promoción de las normas estatales de articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas que hayan de promulgarse en virtud de lo dispuesto en los artículos 149 y 150 de la Constitución. Este poder de iniciativa, seguirá diciendo Santamaría Pastor, se encuentra circunscrito al límite del interés general en el ejercicio de las competencias autonómicas⁷.

Por un lado, Gerpe Landín⁸, entiende que el poder de iniciativa de las asambleas de las Comunidades no se encuentra sometido a limitación material alguna.

En nuestra opinión, la circunstancia de que el fundamento de esta iniciativa se halle de forma esencial en la articulación entre las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas en materia normativa como técnica de desbloqueo ante posibles situaciones de congelamiento de las competencias de las Comunidades por parte del Estado, no empece para que las asambleas de las Comunidades puedan remitir al Congreso proposiciones de ley sobre cualquier materia no de «interés directo y estrictamente autonómico», sino que, por el contrario, esta iniciativa se halla abierta para que ocasionalmente puedan hacerse propuestas legislativas sobre materias de «interés general del Estado», incluida la misma reforma constitucional. Cuando la Constitución ha querido limitar el ámbito material de la iniciativa legislativa lo ha hecho (así, iniciativa popular: art. 87.3). De aquí, que nosotros hayamos denominado a este tipo de iniciativa como iniciativa pública estatal.

Nos parece importante completar esta cuestión con la sentencia del Tribunal constitucional español de 14 de julio de 1981, sobre legitimación del Parlamento vasco contra Ley 11/1980, de 1 de diciembre, el la cual se sintetizan dos afirmaciones que pueden tener incidencia sobre la exposición que hemos hecho, a saber:

⁵ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 888.

⁶ Gerpe Landín, *ob. cit.*, pág. 167.

⁷ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 888. Se apoya, además este autor, Mortati, «Legislazione Regionale Esclusiva ed Interesse Nazionale», núm. de 1961 de *Giurisprudenza Costituzionale y Barbera, Regioni ed interesse nazionali*, Milán, 1974, entre otros.

⁸ Gerpe Landín, *ob. cit.*, pág. 167.

1. Las Comunidades autónomas tiene como esfera y límites de actividad, en cuanto tales, los intereses que le son propios.
2. La tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales.

Aparentemente esta sentencia conforma la tesis de que la iniciativa de la asamblea debe limitarse a las materias de «directo interés regional», sin embargo, a nuestro juicio hay que situar la doctrina de la sentencia en el contexto del tema que se debatía en el recurso de inconstitucionalidad; de aquí que dicha sentencia estableciera como premisa de su argumentación y fallo que el «artículo 14 del EV se limita a fijar la competencia de los organismos jurisdiccionales "en" el País vasco. Se habla de órganos jurisdiccionales "en" el País vasco y no "del" País vasco». Este fundamento jurídico es importante porque señala la frontera con la cuestión de la iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas, que se encuentra emplazada sistemáticamente en la Constitución en el Título III (de las Cortes generales) en el capítulo dedicado a la elaboración de las leyes (generales del Estado), con lo que se quiere significar que con esta iniciativa se puede instar el proceso legislativo del Estado y no sólo —que, por supuesto, hay que darlo por reconocido dentro de una estructura estatal de configuración autonómica— el de las Comunidades autónomas. Desde el momento que esta iniciativa se convierte en un instrumento de participación, en el proceso legislativo estatal, resultan ya irrelevantes las materias que puedan ser objeto de regulación. A mayor abundamiento, es muy difícil distinguir en ocasiones qué materias son de interés directo autonómico y qué otras de interés general del Estado. Finalmente, hagamos una triple afirmación que creemos confirma nuestra tesis:

a) La iniciativa de las asambleas de las Comunidades se integra como proposición de ley en el Congreso, y una vez que éste la toma en consideración, la iniciativa deja de ser de las Comunidades para ser «propiedad» del Congreso de los Diputados. Es teoría general, recogida en nuestros reglamentos parlamentarios, que una vez tomada en consideración una propuesta de ley, ésta no puede ser retirada.

b) Para las cuestiones de estricto interés autonómico ya existe la iniciativa interna de las Comunidades autónomas a través de su Gobierno e incluso asamblea.

c) En tercer lugar, la posibilidad de utilizar la iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas para instar la reforma constitucional (parcial o total) en paridad con la iniciativa gubernativa y parlamentaria, de conformidad con el artículo 166 en relación con el artículo 87.2, ambos del texto constitucional, es a nuestro juicio definitivo del ámbito legislativo general, no circunscrito a «intereses regionales».

A este respecto, resulta ilustrativo traer a colación la Constitución portuguesa que al referirse a la iniciativa de las leyes, reconoce, en primer término, la iniciativa de los diputados y del Gobierno, y, posteriormente, matiza respecto a la iniciativa de las asambleas regionales, estableciendo que son titulares de dicho poder, pero «en lo relativo a las regiones autónomas» (artículo 170.1). No es esta la técnica seguida por nuestro artículo 87.2, por lo

que no hay razón claramente asignable para restringir el ámbito material y geográfico a este supuesto de iniciativa.

Otro problema distinto serán las dificultades procesales que encontrarán estas iniciativas para ser tramitadas en el Congreso y en el Senado, dada la anomía que sobre esta materia existe en la Constitución y, por el momento, en los reglamentos provisionales, y que deberá ser regulada con todo detalle en los nuevos reglamentos sobre todo en lo concerniente a la presencia de los delegados de la asamblea de la Comunidad autónoma en el Congreso de los Diputados.

Recapitulando las ideas expuestas sobre la iniciativa de las Comunidades autónomas, podemos establecer lo siguiente:

1. La titularidad de esta iniciativa recae en las asambleas de las Comunidades autónomas. Esto quiere decir:

a) Que los gobiernos de las Comunidades autónomas están excluidos de este poder. Aunque pueden proponer a la asamblea de la Comunidad que adopte una determinada propuesta legislativa para que luego se remita a la Mesa del Congreso de los Diputados.

b) Que la iniciativa de estas asambleas debe provenir de un acuerdo adoptado en Pleno de estas cámaras. Esto excluye la iniciativa individual de los grupos y de los miembros individuales de las asambleas autonómicas.

2. El ámbito de esta iniciativa es, a nuestro juicio, el mismo que el de la iniciativa parlamentaria. Es decir, no hay, en principio, límites materiales para este tipo de iniciativa: reforma constitucional, materias reservadas a las leyes orgánicas, tratados internacionales, etc., pueden ser objeto de regulación a partir de una iniciativa de las asambleas de las Comunidades (además de las materias de estricto y directo interés autonómico). De este ámbito, hay que excluir, al igual que en el caso de la iniciativa parlamentaria, el presupuesto del Estado y la planificación (arts. 134 y 131.2 de la Constitución atribuyen al *Gobierno* en exclusividad la elaboración de los presupuestos generales del Estado y los proyectos de planificación). En cuanto a las cuestiones financieras, será de aplicación a este tipo de iniciativa lo previsto en el artículo 134.5 y 6.

3. Formalmente la viabilidad de esta iniciativa es hartamente problemática, ya que la defensa en el Congreso de los Diputados de esta propuesta por los delegados de la asamblea de las Comunidades autónomas se verá desasistida de la normal conexión entre grupos parlamentarios asentados en la Cámara baja, lo que hará difícil que prosperen este tipo de iniciativas. Si bien es verdad que el ejercicio de esta iniciativa hay que explicarlo como instrumento de participación de las Comunidades autónomas en la elaboración de la política legislativa del Estado. No parece, sin embargo, muy coherente que las «proposiciones de ley» que esas asambleas remitan a las Cortes Generales se hagan a la Mesa del Congreso de los Diputados. Pues, ¿no es el Senado la Cámara de representación territorial de acuerdo con el artículo 69.1 de la Constitución? El protagonismo legislativo del Congreso de los Diputados ha ido en este caso demasiado lejos, vaciando, en gran medida, de significación política y jurídica al artículo 69.1 (citado) y 5 («Las Comunidades autónomas designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa o, en su defecto, al órgano colegiado superior de la Comunidad autó-

noma, de acuerdo con lo que establezcan los estatutos, que asegurarán, en todo caso, la adecuada representación popular»). Hubiera sido mejor no vincular la remisión de estas proposiciones a la Mesa del Congreso, sino indistintamente al Congreso y al Senado, porque es en esta Cámara donde el apoyo a las iniciativas de las asambleas de las Comunidades hubiera encontrado mayor soporte. Pero, este es uno de los casos en los que se confirma rotundamente el carácter secundario del Senado, en relación con el Congreso. Porque si el Senado español se ha concebido como Cámara de representación territorial no se acaba de comprender por qué esta iniciativa legislativa no se ha residenciado en esta segunda Cámara⁹.

En orden a la tramitación de estas proposiciones, el RP del Congreso establece que «también podrán enviar proposiciones de ley al Congreso, los Entes autonómicos que lo tengan reconocido por ley —después de la Constitución todas las Comunidades autónomas tienen atribuido este poder que ejercen a través de sus asambleas— por medio de sus representantes, y en la forma que fijen los respectivos estatutos (art. 92.3), pero sin establecer un cauce procedimental específico para este tipo de iniciativas, cuyo régimen jurídico procesal es el mismo que para las proposiciones nacidas en el propio Congreso de los Diputados (arts. 92.4, 5 y 6 y 93).

El RP del Senado no contiene ninguna norma al respecto, por lo que a tenor de lo previsto en su artículo 86 se aplicarán para su tramitación las normas relativas a las proposiciones de ley que son enviadas a esta Cámara alta por el Congreso de los Diputados (arts. 87 a 96, ambos inclusive).

En el proyecto de RP del Congreso de los Diputados se recoge como iniciativa legislativa «ante el Congreso de los Diputados» (art. 105). Pero su regulación procesal es escasísima por no decir decepcionante. El artículo 123 establece que «las proposiciones de ley de las Comunidades autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, su tramitación se ajustará a los establecido en el artículo anterior —es decir, la misma que la prevista para las proposiciones de ley del Congreso—, con la única especialidad de que en las iniciativas de una asamblea de la Comunidad autónoma, la defensa de la proposición en el trámite de toma de consideración corresponderá a la delegación de aquélla».

Parece deducirse de ese precepto que una vez tomada en consideración —único trámite donde los delegados pueden defender la proposición de la asamblea de la Comunidad— los delegados ni asisten a las ponencias, ni

⁹ El profesor Sánchez Agesta al referirse a la estructura bicameral de la Constitución española asigna al Senado, como es obvio, una base regional, pero afirma que «en la medida en que la Constitución es regional, el Senado debía ser algo más que una Cámara de moderación o de segunda reflexión, pues debiera representar también la opinión de las regiones como un todo»; más adelante dirá: «Un principio básico de la democracia es la decisión de la mayoría..., pues bien el regionalismo representa un principio corrector, por no decir contradictorio, de ese fundamento mayoritario. En su esencia, todo regionalismo concede una capacidad propia de decisión a determinadas minorías al margen del criterio de la mayoría». (Sánchez Agesta, *Sistema Político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, 1980, pág. 268). He aquí el fundamento de que la iniciativa de las Asambleas autónomas hubieran encontrado su sede de presentación en el Senado, aunque posteriormente se hubieran de remitir al Congreso.

tienen derecho de enmienda, ni ejercen la intervención en los debates y, menos aún votan acuerdos o resoluciones que se adopten en ponencia, comisión y/o pleno sobre dicha proposición. Eso último es un argumento más en pro de la escasa viabilidad procedimental de esta iniciativa.

b) *La iniciativa del Gobierno. Sus caracteres.*

La iniciativa reconocida al Gobierno en el artículo 87.1 de la Constitución viene dada por los caracteres específicos siguientes:

1') *Iniciativa libre y desvinculada: Las exigencias constitucionales.*

De los cuatro tipos de iniciativa que reconoce nuestra Constitución: Gobierno, Congreso y Senado, asambleas de las Comunidades autónomas y Popular; solamente la primera —la iniciativa gubernamental— se encuentra libre de vinculación a normas de remisión. Así, la iniciativa parlamentaria (Congreso y Senado) se ejercita de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras; la de las asambleas de las Comunidades se encuentra frenada por la ausencia de normas que regulen con claridad el papel de los tres delegados defensores de la misma, en la tramitación de la correspondiente proposición y, sobre todo, porque su ejercicio se encuentra condicionado por los Estatutos de autonomía y Reglamento de las asambleas autonómicas; y, finalmente, la iniciativa popular, que además de su restringido ámbito su ejercicio se halla mediatizado por los requisitos que se establecen en su ley especial reguladora.

Esta desvinculación a normas de desarrollo dota a la iniciativa gubernativa de una vitalidad y espontaneidad de la que carecen los otros tres supuestos. Pero, cuando hablamos de una iniciativa libre y desvinculada, no queremos significar que el ejercicio de este poder está exento de regulación formal. Por el contrario, la iniciativa gubernativa ha de plantearse de acuerdo con las exigencias constitucionales establecidas. Y estas exigencias son:

i) *Aprobación en Consejo de Ministros.*

De esta exigencia se deducen, a su vez, tres notas de interés:

- Que se trata de una potestad adoptada *colegiadamente* del Gobierno en Consejo de Ministros¹⁰.
- Que excluye la iniciativa individual del primer ministro (como ocurre en la Constitución francesa, por ejemplo), y, por supuesto, la iniciativa individual de los ministros. Es, por tanto, *un acto solidario del Gobierno* que se corresponde congruentemente con el artículo 108 de la Constitución («El Gobierno responde solidariamente en su ges-

¹⁰ Según Santamaría Pastor, nuestra Constitución emplea los términos Gobierno y Consejo de Ministros con significados diferentes (*ob. cit.*, pág. 894, a pie de página). En todo caso la iniciativa gubernativa es un acto que emana del Gobierno reunido solemnemente en Consejo de Ministros (arts. 87 y 88).

ción política ante el Congreso de los Diputados»). Y con el artículo 113 del mismo cuerpo legal.

- Es un *acto exclusivo y excluyente* de gobierno que se produce externamente sin intervención alguna del Rey ni de ninguna otra instancia u órgano constitucional. Otro tema es la aprobación definitiva del proyecto de ley, que necesita del concurso de la mayoría simple o reforzada —según sea proyecto de ley ordinaria u orgánica— del Congreso y Senado. Pero, en lo que respecta a la potestad de iniciativa es exclusiva y excluyente del Gobierno. No se puede decir lo mismo, como veremos, de los demás tipos de iniciativas.

ii) *Prioridad procesal del Congreso de los Diputados.*

Básicamente, se ha dicho, esta norma es una pieza clave del sistema bicameral español, presidido por un neto predominio de la Cámara baja sobre el Senado¹¹. De aquí la aguda observación del profesor Alzaga de que la Constitución española consagra un sistema bicameral atenuado con un fuerte predominio del Congreso¹², relegando al Senado en el proceso legislativo al simple papel de ser titular de un derecho de veto.

El Congreso queda vinculado con la iniciativa gubernativa; en el sentido de que se producen inmediatamente la tramitación del proyecto de ley, abriéndose el plazo de enmiendas desde el momento en que este último es publicado en el BOG. En cambio, con las proposiciones de ley, no hay plazo de enmiendas hasta tanto no hayan sido tomadas en consideración. La toma en consideración es así un trámite previo de aceptación anterior a la propia tramitación de la proposición.

iii) *Justificación documental del proyecto de ley.*

Según el artículo 88 de la Constitución, los proyectos de ley irán «acompañados de una exposición de motivos y de antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Es esta una exigencia constitucional que fue puesta en entredicho durante la discusión de este precepto en la Comisión Constitucional del Senado¹³. Incluso se mantuvo hasta la Comisión Mixta, en que quedó suprimido el requisito formal del dictamen previo del Consejo de Estado en los supuestos de proyectos de leyes orgánicas y de delegación legislativa.

¿Qué valor tiene esta exigencia documental exigida a los proyectos de ley? A nuestro juicio, la ausencia de justificación documental del proyecto de ley presentado al Congreso no vicia de ineficacia el procedimiento legislativo. Se trata de una mera obligación política del Ejecutivo, cuyo cumplimiento podrán exigir las Cámaras, pero cuya inobservancia consentida por el Parlamento no determina la inconstitucionalidad de la ley que, en definitiva,

¹¹ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 894.

¹² Alzaga Villamil, *ob. cit.*, pág. 895.

¹³ Véanse las intervenciones del senador Martín Retortillo, *Diario de Sesiones* de 5 de septiembre de 1978, págs. 2286 y sigs.

se aprueba¹⁴. Se trata, en definitiva, de una exigencia cuya omisión no es invalidante del proyecto en sí mismo ni tampoco del proceso legislativo, que, por otra parte, puede ser subsanada, sin preclusividad alguna, en cualquier momento de la tramitación a merced de lo que dispone el artículo 109 de la Constitución: «Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar... la información que precisen del Gobierno, de sus Departamentos». También desde este punto de vista puede colegirse el carácter libre desvinculado de esta iniciativa.

2') *La ruptura de la iniciativa monárquica tradicional.*

La asignación al Gobierno de la titularidad del poder de iniciativa legislativa supone una ruptura con el principio monárquico de la iniciativa regia que había estado presente en todo el constitucionalismo español, con la excepción de la Constitución de 1812 —aunque en este caso se veía compensado con el reconocimiento de la fórmula tradicional de que «la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey» (art. 15)— y la Constitución republicana de 1931. La Constitución de 1978 marca, por tanto, un hito importante dentro del constitucionalismo español al dejar desprovisto de poder de iniciativa al Rey.

La razón de este apartamiento del poder de iniciativa regia hoy que buscarla fuera del precepto que se analiza (art. 87.1), el cual es una simple consecuencia del título preliminar en nuestra carta política, y más exactamente del artículo 1.º, 3, que determina: «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria». En efecto, una novedad de nuestra Constitución reside, sin lugar a dudas, en que su texto recoge, por primera vez en Derecho comparado, el término «Monarquía parlamentaria» (art. 1.3), y por primera vez en el Derecho europeo la regulación detallada de esa forma específica de Gobierno, lo que supone, evidentemente, un serio intento de racionalización misma, expresando en Derecho escrito lo que ha sido el resultado de un proceso evolutivo y consuetudinario en las monarquías europeas, que han establecido en el cuadro de una Monarquía constitucional y democrática el régimen parlamentario¹⁵.

La constitucionalización de la Monarquía parlamentaria como forma política del Estado español supone el acento en que las facultades del Rey se ejerciten por *auctoritas* más que por *potestas*, lo que implica una separación ejecutiva de la Corona como jefe o cabeza del poder ejecutivo y como titular formal de la potestad legislativa¹⁶. Ambas circunstancias se daban con-

¹⁴ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 895.

¹⁵ Manuel Aragón, «La Monarquía parlamentaria», en la obra colectiva *La Constitución española de 1978, Estudio sistemático* dirigido por los profesores Alberto Predieri y García de Enterría, Madrid, 1980, págs. 457-458; Sánchez Agesta, «Significado y poderes de la Corona en el proyecto constitucional, en el libro colectivo *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 112 (este último autor citado por Aragón).

¹⁶ Alguna doctrina, estima que la privación de la coparticipación del Rey en la potestad legislativa se manifiesta también por vía de sanción, al haberse convertido ésta en un puro trámite formal sin contenido decisorio alguno (Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 894). Desde el punto de vista general no referido al caso español, Jiménez de Parga, *Las monarquías europeas, ob. cit.*, pág. 27. Pero, Jellinek opina que la sanción se trata de una

currentemente en la Monarquía decimonónica española, lo que lleva de suyo la atribución del poder de iniciativa.

La Monarquía parlamentaria como forma política del Estado trasciende de las opciones políticas concretas a que en última instancia se contrae todo acto de iniciativa legislativa. Por eso, el Rey, como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones (art. 56.1), sólo participa en aquella parte del proceso legislativo donde se requiere un simple acto de neutralidad para sancionar el producto final del «debate contradictorio» en sede parlamentaria de las fuerzas políticas que representan las diversas opciones del pueblo español.

Esta concepción de la sanción es consecuente con la posición del Rey en el proceso legislativo. No es parte de ese proceso y no es, por tanto, la sanción un acto de voluntad regia, que sumado a la previa aprobación del Parlamento da lugar a la Ley¹⁷, es una función constitucional del Rey integradora de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, porque, como acertadamente han dicho García de Enterría y T. R. Fernández¹⁸, el «Rey no encarna un principio distinto del de soberanía popular, que es único y exclusivo (art. 1.2.º)». Sólo encarnando un principio distinto del de soberanía tomaría sentido hablar de una iniciativa legislativa regia.

Por el contrario, el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado (art. 97); responde a una opción política expresada electoralmente y tiene que desarrollar un programa legislativo para dar satisfacción a las exigencias sociales y económicas que tiene planteadas la sociedad española, de acuerdo, en principio, con sus postulados ideológicos. Uniendo a éstos el que la Constitución atribuye el poder ejecutivo al Gobierno, tendremos el fundamento del reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa gubernativa. En el fondo no se trata sino de dar un paso más en lo que algún autor ha llamado la progresiva despersonalización del poder que significa el constitucionalismo decimonónico y que ha conducido a la configuración de un Jefe del Estado desprovisto de poderes jurídicos —especialmente ejecutivos— y a la identificación del Gobierno con el poder ejecutivo.

En resumen, el artículo 87.1, al atribuir la titularidad de la iniciativa al Gobierno, es un simple corolario de la concepción de la forma política del Estado como Monarquía parlamentaria (art. 1.3.º), del Rey como simple símbolo de la unidad y permanencia del Estado (art. 56) y del Gobierno como director de la política del Estado (art. 97)¹⁹.

obligación política, no de una obligación jurídica, y, en consecuencia, ningún poder podría obligarle, sin el consenso de su voluntad se paralizaría toda la maquinaria legislativa (*Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1978, pág. 515). Para M. Aragón, el Rey puede dejar de sancionar una ley pero tal acto comporta una sanción por incumplimiento: la remoción y la imposición de la obligación de hacer al sucesor en la titularidad del órgano (*La monarquía parlamentaria*, *ob. cit.*, págs. 468-469).

¹⁷ Para la escuela alemana de Derecho público, principalmente Paul Laband, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, trad. franc., París, t. II, 1901, págs. 264 y sigs.

¹⁸ García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso...*, *ob. cit.*, pág. 125.

¹⁹ Contrasta esto con el papel beligerante del Jefe del Estado del régimen autárquico. Así, el artículo 13 de la LOE decía: «El Jefe del Estado dirige la gobernación del Rey por medio del Consejo de Ministros». Si por un momento, y sólo a efectos dialécticos,

Fuera del análisis del artículo 87.1 en relación con los preceptos citados, cabe formularse la siguiente cuestión: ¿Tiene el Rey una iniciativa implícita? Parece evidente la afirmación de que el Rey no tiene potestad de iniciativa legislativa, porque ello supondría una *contradittio* insalvable entre la forma política y jurídica del Estado y los hipotéticos poderes del Rey. Sin embargo, el planteamiento del problema no es baldío cuando los órganos del Estado que tienen reconocido explícitamente el poder de iniciativa no pueden ejercer su voluntad política para accionar ese poder. En este caso, y cuando la «permanencia y el funcionamiento regular de las instituciones constitucionales» corran grave peligro, ¿se puede atribuir al Rey una *iniciativa por auctoritas* tendente precisa y solamente a garantizar la permanencia de las instituciones? He aquí la cuestión. Es evidente que por encima de la técnica hermenéutica y de sus conclusiones planea la realidad fáctica, y lo cierto es que en los días 23 y 24 de febrero de 1981 el Rey asumió una iniciativa política no expresamente contemplada en el texto constitucional.

Las condiciones de licitud constitucional para que esta iniciativa sea legítima son:

- a) Paralización del normal funcionamiento de todos los órganos con poderes expresos de iniciativa.
- b) Que esa paralización se deba a causas de fuerza mayor o de violencia contra las instituciones democráticas.
- c) Que la situación de paralización comporte grave riesgo para la «permanencia» de las instituciones democráticas.

Bajo estas condiciones nadie podrá negar el reconocimiento implícito de una iniciativa por *auctoritas* al Rey. Nos apresuraremos a puntualizar dos cuestiones:

- a) Que en todo caso no se trataría de una iniciativa legislativa. Sino de una iniciativa política, aunque tuviera en la práctica efectos legislativos (piénsese, por ejemplo, en la Comisión para el Gobierno de la nación creada los días 23 y 24 de febrero).
- b) Que es una iniciativa que cesa automáticamente con el restablecimiento de la normalidad constitucional.

3') *El principio de la prioridad debida a la iniciativa-proyecto.*

La dirección política del Estado, que se encomienda constitucionalmente al Gobierno (art. 97), determina, sin ningún género de dudas, una posición dominante de este último en el procedimiento legislativo sobre los demás sujetos titulares de la iniciativa legislativa.

se pudiera prescindir de los poderes especialmente exorbitantes que tenía el anterior Jefe del Estado, un precepto como el citado lleva de suyo el reconocimiento *ipso iure* de la iniciativa legislativa.

Esto hubiera sido así sin necesidad de que lo proclamase expresamente la Constitución en su artículo 89.1, a cuyo tenor «la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa en los términos regulados por el artículo 87». Estamos ante un precepto insólito que ha constitucionalizado una evidencia histórica y positiva como es la prioridad de la iniciativa legislativa del Gobierno sobre la iniciativa-proposición.

Sería inútil intentar encontrar precedentes a esa norma en el constitucionalismo español; tampoco en el Derecho comparado más próximo existe un precepto constitucional de parecida catadura.

Esta constitucionalización de la prioridad debida a los proyectos sobre las proposiciones, aunque aparecía ya en el anteproyecto de Constitución²⁰, no dejó de sorprender a algunos constituyentes.

Así la enmienda número 705 del señor Gallego Bezares (GP Co.) proponía la siguiente redacción alternativa: «La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los reglamentos de las Cámaras, de modo que no se impida el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Diputados».

En la defensa de esa enmienda, el señor Solé-Tura²¹ argumentó que lo que se trataba de evitar es que se constitucionalizase lo relativo a la prioridad debida a los proyectos de ley «y no porque nos parezca que los proyectos de ley no deben tener prioridad, ya que seguramente tiene que ser así —decía el señor Solé—, sino porque creemos que es excesivo que se ponga en la Constitución».

Más adelante en su intervención ante la Comisión de Asuntos Constitucionales, el señor Solé diría «que la tramitación de las proposiciones de ley de ninguna manera puede representar que se impida el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Diputados»²².

En todo caso, la enmienda fue rechazada, por lo que ahora de lo que se trata es de averiguar el alcance de este proyecto. A nuestro juicio, la cuestión que se plantea en el artículo 89 es la colisión en sede del Congreso entre un proyecto y una proposición coincidentes entre sí por razón de su objeto.

Pero, ¿cuándo se puede producir esa colisión? Cuando el proyecto ya está presentado, carece de relevancia el precepto constitucional. Y si no está presentado ante el Congreso y se presenta una proposición de ley tendente a regular una materia, ¿no será este precepto un arma en manos del Gobierno para eliminar de *iure* todas aquellas proposiciones que considere molestas para su estabilidad o para su programa? El expediente sería muy sencillo: presentar en el Congreso un proyecto de ley con idéntico objeto que el de la proposición e invocar este precepto ante la Mesa para que se dé la prioridad debida al primero sobre el segundo. De aquí se pueden obtener los efectos perturbadores que este precepto puede tener de cara al ejercicio de la iniciativa-proposición.

La prioridad debida del artículo 89.1, junto con la potestad gubernamen-

²⁰ BOG de 5 de enero de 1978, artículo 82.

²¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 80 del día 2 de junio de 1978, pág. 2929.

²² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 80 del día 2 de junio de 1978, pág. 2292.

tal para formular declaración de urgencia de cualquier proyecto de ley ya aprobado por el Congreso (art. 90.3), la conformidad previa del Gobierno para la tramitación de las proposiciones implicatorias de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6), y el entorpecimiento creado a propósito contra la iniciativa-proposición en el artículo 84, cuando ésta puede incidir en una norma con valor de ley, otorga un tal dominio gubernamental sobre el procedimiento legislativo, que lleva aparejado, en expresión de Andrea Manzella²³, un exclusivo «power of the purse» del Gobierno, lo que le permite ejercitar a este último una efectiva dirección sobre la actividad legislativa, que es una de las condiciones de la efectividad de su programa.

Bajo nuestro punto de vista, no cabe interpretar, en ningún caso, la regla de la prioridad debida fuera de su sentido estrictamente temporal de orden de tramitación; entenderla, por ejemplo, en una dirección procedimental, otorgando al proyecto la calidad de texto base de la discusión, convirtiéndose las proposiciones en enmiendas (parciales o a la totalidad) a aquél²⁴, es una tesis interpretativa peligrosa, porque sería tanto como descargar de contenido normativo y de eficacia constitucional el artículo 87, ya que supondría en la práctica negar la titularidad de la iniciativa legislativa al Parlamento, y, también, a las asambleas de las Comunidades y al electorado. Por eso, esta segunda interpretación hay que matizarla.

Una interpretación racional del principio de la prioridad debida supone, a nuestro juicio, lo siguiente:

1.º Preferencia en el «orden del día» a la tramitación de los proyectos sobre las proposiciones.

2.º Una vez tomada en consideración una proposición de ley es irrelevante desde el punto de vista procedimental que el Gobierno presente un proyecto de ley con idéntico objeto, porque la proposición seguirá su curso procedimental.

3.º Si no ha sido tomada en consideración y el Gobierno presenta un proyecto de ley de idéntico objeto —aunque huelga decir, de diferente contenido—, aquélla será sometida al trámite de toma en consideración, en cuyo debate se deberá poner de manifiesto la concurrencia de iniciativas a los efectos del decaimiento de la proposición.

4.º Si lo que se ha presentado en primer lugar es el proyecto de ley y posteriormente se presenta una proposición sobre idéntico objeto, el presidente (y/o la mesa) junto con la junta de portavoces podrá decidir para una mayor racionalización de los trabajos parlamentarios lo siguiente:

a) Si el proyecto está en período hábil de presentación de enmiendas, la proposición se acumulará a la tramitación del proyecto, considerándose como una enmienda a la totalidad con texto alternativo.

b) Si el proyecto no está en período hábil de presentación de enmiendas por haberse superado ya esta fase procedimental, la proposición de idéntico

²³ Andrea Manzella, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en la obra colectiva, *La Constitución española de 1978, ob. cit.*, pág. 509-510.

²⁴ En este sentido Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 901.

objeto no será tramitada hasta tanto el proyecto no se convierta en ley o sea retirado por el Gobierno.

En cualquier caso, la cuestión de la prioridad debida, como fácilmente se puede colegir de la exposición que hemos hecho, obedece a una temática propia y específicamente reglamentaria (Reglamentos de las Cámaras); y, ésta era la crítica que, en definitiva, queríamos dejar consignada aquí con respecto al artículo 89.1 de la Constitución.

4') *Iniciativa financiera del Gobierno.*

i) *Iniciativa presupuestaria.*

La iniciativa gubernativa, tal como ha quedado institucionalizada en la carta política de 1978, no sólo no tiene límites materiales —salvando la iniciativa para la constitución de Comunidades autónomas— en el texto constitucional, sino que, además, el artículo 134.1 atribuye al Gobierno la exclusiva potestad para «la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado», dejando «a las Cortes Generales su examen, enmiendas y aprobación».

Es decir, que la Constitución de 1978 confirma la tendencia, ya implantada en el Derecho comparado —con algunas raras excepciones a las que ya hemos hecho referencia—, de otorgar el monopolio de la iniciativa financiera al Gobierno, tendencia que, por otra parte, se había visto ya consagrada en algunos de nuestros precedentes constitucionales, como la Constitución de 1931 (art. 107) y de forma más técnica en la Ley Orgánica del Estado (artículo 54.1).

El fundamento de este régimen exclusivo de iniciativa hay que encontrarlo en el papel que desempeña el Gobierno como director de la política del Estado (artículo 97) y en el significado que se le asignan a los Presupuestos en la Ley General Presupuestaria de 1977, como la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos autónomos y de los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio (art. 48, LGP). Dicho de otra forma, el Presupuesto es el instrumento financiero que permite dirigir la política del Estado. Y si es el Gobierno el único responsable de esa política de acuerdo con los mecanismos establecidos en los artículos 108, 112, 113 y 114 del texto constitucional, se llega ineluctablemente a la *ratio* última del por qué de la iniciativa exclusiva del Gobierno en materia presupuestaria y financiera en el Derecho público español.

Habría que añadir razones de política económica a las que el Estado moderno no puede sustraerse al haberse hecho cargo del crecimiento económico en gran número de países avanzados²⁵.

²⁵ La tesis de H. Lefevre, en su libro: «El Estado moderno» en *Ley electoral y consecuencias políticas*, Citep, Madrid, 1977, pág. 227, en la de que a partir de 1960 el Estado ha tomado a su cargo —en los países avanzados— el crecimiento económico, no se trata ya de una simple intervención estatal en la economía, sino de que el Estado es el motor principal de la economía a través de la política de los gastos públicos. Esto explicaría el por qué la Constitución de 1978 ha atribuido el monopolio de la iniciativa de planificación económica al Gobierno (art. 131.2).

Pero la gestión de la política económica y financiera del Estado es el Gobierno quien la instrumenta a través de los Presupuestos, siendo también el responsable de dicha actividad ante el Parlamento. De aquí que esta iniciativa se ejerza en solitario por el Gabinete.

Interesa destacar que el artículo 134.1 de nuestra Constitución, a diferencia de otras Cartas políticas, no se adscribe, sin embargo, a la concepción del Presupuesto como acto en cuya conformación no participe más que el Gobierno, limitando el papel de las Cortes Generales a una mera presencia formal, que estampilla con su aprobación algo de lo que es totalmente ajeno. Sino, por el contrario, a aquéllas competen, además del acto aprobatorio, el examen y la enmienda del documento presupuestario. En esta línea, el Congreso y el Senado son titulares de una auténtica competencia material en el campo presupuestario muy superior a la meramente formal de aprobación del texto²⁶.

De esta guisa, el artículo 134.1 no se alinea con aquellas tendencias legislativas modernas que excluyen prácticamente la participación del Parlamento en la formación del Presupuesto, sino que, aun teniendo formalmente impedida la iniciativa financiera, las Cortes tienen potestad para modificar e incluso para devolver los Presupuestos a través del ejercicio de su potestad de enmienda (iniciativa indirecta).

El papel que la Constitución ha asignado a las Cortes Generales es tan activo, aun sin tener el derecho de iniciativa presupuestaria, que el tema que se ha planteado recientemente es conocer si cabe la vía del decreto-ley para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ante una negativa reiterada a la aprobación presupuestaria. Mientras que Rodríguez Bersejo²⁷, no duda en dar una solución afirmativa a la vía del decreto-ley; Cazorla Prieto²⁸ niega tal posibilidad, por considerar que la institución presupuestaria conoce del remedio de la prórroga de los Presupuestos que cubre los casos de extraordinaria y urgente necesidad que posibilitan los decretos-leyes. Por nuestra parte, nos afiliamos a esta segunda postura; ya que la forma del Estado español como Monarquía parlamentaria (art. 1.3.º) debe desencadenar los mecanismos de responsabilidad a que antes aludíamos ante la negativa contumaz a la aprobación de los Presupuestos por las Cortes Generales, y ello a través de las dos opciones posibles: a') Planteando al Gobierno la cuestión de confianza (art. 112); b') Ejercitando el Congreso de los Diputados la moción de censura (art. 113).

La disconformidad parlamentaria con el plan financiero y económico del Gobierno no puede disimularse actuando por la vía del decreto-ley, porque tal solución del problema ataca directamente la esencia del régimen parlamentario sobre el que se asienta España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1.º) y conculca el principio representativo contenido en el artículo 66, en el sentido de que las Cortes Generales representan al pueblo español, aprueban los Presupuestos del Estado y controlan la acción del Gobierno²⁹.

²⁶ Cazorla Prieto, *Comentarios a la Constitución*, ob. cit., pág. 1417.

²⁷ Rodríguez Bersejo, «La Ley presupuestaria en la Constitución española de 1978» en *Hacienda y Constitución*, IEF, Madrid, 1979, pág. 229.

²⁸ Cazorla Prieto, *Comentarios a la Constitución*, ob. cit., pág. 1419.

²⁹ Como ha señalado Cayón Galiardo («Legalidad y control del gasto público», en

Así, pues, la iniciativa presupuestaria es enteramente gubernamental, pero, precisamente por ello y no a costa de ello, le es permitido al Gobierno esca-motear el específico procedimiento que a que se contrae el proceso de apro-bación del proyecto de Presupuestos.

ii) *Iniciativa financiera tras la aprobación de los Presupuestos.*

La exclusividad en la titularidad de la iniciativa presupuestaria por parte del Gobierno se complementa con el poder de presentar proyectos de ley, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, que sean impli-catorios de aumento de gastos públicos o disminución de ingresos, sin necesi-dad de someterse a ningún requisito especial (como es el caso de las pro-posiciones de ley). Tal es el principio que recoge el artículo 134.5 de la Constitución («Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio»). Contrasta este apartado del artículo 134 con el apartado siguiente de esa misma norma constitucional en la que se vincula la iniciativa financiera parlamentaria (di-recta y por vía de enmienda) a la previa conformidad del Gobierno.

El fundamento técnico del reconocimiento constitucional expreso de la ini-ciativa financiera gubernamental tras la aprobación de los Presupuestos Gene-rales, ha sido puesto en duda razonable por algún sector doctrinal³⁰. Con ser esto cierto —no era un precepto imprescindible—, sin embargo hay que re-conocer que la titularidad de la iniciativa financiera ha tenido su propia evolución histórica a partir de la emergencia de las grandes necesidades económicas del Estado; por eso, desde la perspectiva del análisis histórico-constitucional nos parece una norma hasta cierto punto útil, porque consagra la culminación de una trayectoria que comenzó negando la iniciativa finan-ciera —no solamente presupuestaria— al Ejecutivo para llegar a reconocerle a este último no sólo la exclusividad de la iniciativa presupuestaria *stricto sensu*, sino también la financiera. Es verdad que, aunque no se hubiera reco-gido esto último de forma expresa, sería un valor implícito por el juego de los artículos 87.1, 88, 89 y 134.1, 6 y 7. Pero el reconocimiento expreso de la iniciativa financiera sin límites una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, es un precepto que cumple una función ilustradora,

Presupuesto y Gasto Público, núm. 1, IEF, pág. 107) si se utilizase la vía del Decreto-ley, y éste no es convalidado se agravarían aún más las cosas, pues abiertos los créditos comprometidos o realizados los pagos, se sitúa al legislador ante una política de hechos consumados.

³⁰ Así González García en su trabajo «La Ley del Presupuesto en la Constitución española de 1978» en *Presupuesto y Gasto Público*, 1979, núm. 3, pág. 134; también Cazorla Prieto, *ob. cit.*, págs. 1437-1438. Para estos autores el número 5 del artículo 134 es un precepto inútil, porque no hace más que traducir en un campo muy específico, la facultad de iniciativa legislativa que compete al Gobierno a través de los proyectos de ley y de conformidad con el apartado 1.º del artículo 87 en relación con el artículo 88, ambos de la Constitución. Por tanto, mientras no se hubiera dicho lo contrario, cosa que no se hizo, no era necesario haber afirmado algo que se desprende de la fórmula genérica señalada. Por otro lado, dice Cazorla, tampoco era imprescindible presencia, si observamos esta disposición desde la perspectiva que no depara el conjunto de los apartados 6.º y 7.º del artículo 134.

sobre todo al compararle con el número 6 de este mismo artículo 134, al tiempo que sirve para la más nítida distinción entre iniciativa presupuestaria e iniciativa financiera.

Al margen de estas consideraciones técnicas, la justificación del apartado 5 del artículo 134 es netamente política. Con razón dice Cazorla Prieto³¹, que si el presupuesto: es la traducción económico-financiera del plan de acción de un Gobierno durante un lapso temporal, puede ocurrir que durante su vigencia concurren nuevas circunstancias que hagan necesario variar dicho plan de acción, para lo cual el Gobierno no puede quedar atado a las previsiones presupuestarias iniciales, sino que, por el contrario, ha de contar con los medios jurídicos imprescindibles para acompasar el reflejo económico de su programa de acción política a la nueva realidad. Para ello, son instrumentos adecuados los proyectos de ley que impliquen aumento de gasto o disminución de ingresos públicos, cuya viabilidad consagra el apartado 5 del artículo 134 de nuestra Constitución.

El presupuesto plasma en cifras el programa político del Gobierno refrendado por las Cortes Generales; por lo que cualquier variación del programa debe o puede comportar un cambio en sus estimaciones económicas, lo cual se ha de articular con los proyectos de leyes oportunos, porque, en otro caso, la rigidez presupuestaria inicial impediría toda novación *a posteriori* al plan de acción gubernamental. La explicación de esta realidad es lo que se ha constitucionalizado en el artículo 134.5.

Resumiendo las ideas expuestas, podemos dejar consignadas aquí dos ideas capitales acerca de la concepción de la iniciativa del Gobierno en materia presupuestaria y financiera en la Constitución española:

1.º Titularidad exclusiva de la iniciativa presupuestaria gubernativa. Toda proposición de ley tendente a regular los Presupuestos del Estado es inconstitucional, y, por ende, la Mesa no debe darle trámite para su inclusión en el «orden del día» parlamentario.

2.º Titularidad compartida de la iniciativa financiera del Gobierno y de las Cortes (también de las asambleas de las Comunidades autónomas). Pero mientras la primera no se somete a requisitos específicos para su tramitación, las segundas se hallan vinculadas a la previa conformidad del Gobierno para su tramitación.

Falta, sin embargo, matizar una cuestión final: ¿puede utilizarse la iniciativa presupuestaria para crear o modificar tributos?

El artículo 134.7 de la Constitución establece: «La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea». Norma que hay que conectar con la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Pues bien, esta disposición constitucional elimina la posibilidad de que la iniciativa presupuestaria anual del Gobierno pueda establecer nuevos tributos en el ordenamiento español. Se separa así nítidamente la iniciativa presupuestaria de la iniciativa tributaria, cuyo encaje constitucional debe hacerse a través del número 5 del artículo 134.

³¹ Cazorla Prieto, *ob. cit.*, pág. 1438.

El artículo 134, número 7, distingue dos supuestos perfectamente diferenciados: *a)* por un lado, la utilización de la vía presupuestaria para crear tributos; *b)* por otro lado, la utilización de la vía presupuestaria para modificar una ley tributaria preexistente.

En el primer supuesto, la iniciativa presupuestaria no puede servir para la creación de nuevos impuestos. El tema, lejos de ser teórico, ha tenido ya una manifestación práctica importante a través del recurso de inconstitucionalidad número 38/1981, interpuesto por cincuenta y cuatro Diputados del PSOE contra varios artículos de la Ley de Presupuestos de 1981, por entender que determinados preceptos de esta última creaban tributos. La sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1981 estimaba parcialmente el recurso de inconstitucionalidad por entender que, efectivamente, no puede utilizarse la iniciativa presupuestaria anual del Gobierno para la creación de nuevos tributos. Aprovecha el Tribunal para determinar lo que debe entenderse como *ley tributaria sustantiva*, y que *mutatis mutandi* es aplicable a la iniciativa tributaria en estricto; dice el Tribunal Constitucional: «Entre las dos tesis extremas, una de las cuales interpreta que la ley tributaria sustantiva es tanto como precepto o conjunto de preceptos tributarios que están alojados en un cuerpo legal que no es la Ley de Presupuestos, y la otra que promueve la equiparación de ley tributaria sustantiva con ley propia de cada tributo, debemos inclinarnos por una interpretación que redunde en que se trata de una ley —que, desde luego, no es la tributaria, eludiendo cualquier generalización».

Respecto al segundo supuesto, modificación de tributos preexistentes por la iniciativa presupuestaria, la exigencia constitucional estriba en que la propia ley tributaria sustantiva lo prevea. En la sentencia del Tribunal constitucional citada, se estimaba que la modificación resultaba excesivamente sustancial, sin previa ley que lo autorizase, porque «la ley que supuestamente autoriza la modificación es utilizada por la Ley de Presupuestos para regular una figura tributaria (Impuesto sobre el Patrimonio) que nada tiene que ver con el Impuesto de Sociedades», cuya ley sí autorizaba a ciertas modificaciones, pero sobre el propio tributo en cuestión, pero no para la regulación de nuevas figuras impositivas.

En última instancia el fundamento que sirve de apoyo, tanto al artículo 134.7 como a la sentencia citada del Tribunal constitucional, es el principio de la *seguridad jurídica* como elemento de interdicción de la arbitrariedad, y que la iniciativa como acto creador de normas debe respetar.

iii) *Exigencias constitucionales de la iniciativa presupuestaria.*

Como último extremo de este análisis de la iniciativa presupuestaria del Gobierno, hay que poner de relieve que se trata de una iniciativa sujeta a una serie de condicionamientos constitucionales que no podemos dejar de enunciar y cuya inobservancia generaría además de un incumplimiento constitucional una grave responsabilidad del Gobierno como gestos de la política interior del Estado.

Estas exigencias son las siguientes:

- a)* Es una iniciativa preceptivamente *anual* (art. 134.2).

b) Es una iniciativa que ha de presentarse por el Gobierno de forma *obligatoria* dentro de un plazo concreto ante el Congreso de los Diputados: al menos con tres meses de antelación antes de la expedición de la Ley de Presupuestos del año anterior (art. 134.3).

c) Es una iniciativa que ha de incluir la *totalidad* de los gastos e ingresos del sector público estatal, consignándose el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado (art. 134.2).

5') *La iniciativa del Gobierno ante el proceso autonómico.*

La iniciativa legislativa del Gobierno es ilimitada *rationae materiae*. Es decir, que no encuentra más límites que los establecidos en la Constitución. Ahora bien, la radical transformación del modelo clásico del Estado español en un Estado de las autonomías, plantea el problema de conocer quiénes son los titulares para instar la iniciativa del proceso autonómico. Entre los titulares que cita la Constitución —y a los que más adelante aludiremos— no se encuentra el Gobierno (véase los arts. 143 y 151). ¿Autoriza ésto a concluir afirmando que el Gobierno no es titular de la iniciativa del proceso autonómico? Es evidente que el Gobierno no aparece investido de poder para iniciar el proceso autonómico en aquellas «provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica para acceder a sus autogobiernos y constituirse en Comunidades autónomas» (art. 143.1). Sin embargo, al Gobierno como director de la política interior del Estado (art. 97), le incumbe ordenar y homogeneizar dentro del respeto a la nueva estructura del Estado el proceso autonómico, y, en especial, le incumbe garantizar el cumplimiento de los siguientes principios que informan el régimen de las autonomías³²:

- El de solidaridad entre las distintas partes del territorio español (artículo 138.1 y 2).
- El de igualdad de las Comunidades autónomas entre sí (art. 138.2).
- El de igualdad de todos los españoles de las distintas Comunidades autónomas (arts. 139.2 y 149.1).
- El de libertad de circulación y establecimiento de las personas en todo el territorio español (art. 139.2).
- El de libertad de circulación de bienes, en todo el territorio español (artículo 139.2).

Estos preceptos son exigibles de todos los poderes públicos, pero es evidente que es al Gobierno a quien corresponde el protagonismo de garantizar su cumplimiento por el papel que le atribuye la Constitución de «director de la política del Estado» y la responsabilidad que como órgano constitucional asume ante el Congreso (arts. 112 a 114 de la Constitución). Con lo cual, se quiere significar que, efectivamente, el Gobierno no tiene atribuida expresa y

³² Véase sobre estos principios: R. Entrena Cuesta, *Comentarios a la Constitución*, obra citada, pág. 1543; y del mismo autor *Curso de Derecho administrativo*, I, 1, 6.º edición, Madrid, 1979, págs. 86 y sigs.

formalmente la iniciativa del proceso autonómico, pero sí tiene atribuida la no menos importante iniciativa de establecer el conjunto de principios, criterios y reglas que precisen, racionalicen y den coherencia a los distintos procesos de autonomía. Desde esta perspectiva se debe explicar el proyecto de ley enviado al Congreso de los Diputados³³ sobre armonización del proceso autonómico. Proyecto de ley, que sin entrar en su contenido por exceder de este estudio, trae causa de las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías³⁴ y en los acuerdos adoptados por el Congreso de los Diputados y el Senado, en sus sesiones de 30 de septiembre y 9 de octubre de 1981, respectivamente, que apreciaron la necesidad (véase art. 150.3) de citar una ley que estableciese los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas en las siguientes materias:

1. Cooperación entre las autoridades del Estado y de las Comunidades autónomas.
2. Relaciones entre las Comunidades autónomas y los diputados provinciales.
3. Elaboración de normas o programas de contabilidad nacional.
4. Organización y competencias de las Corporaciones de Derecho público representativas de intereses económicos o profesionales.
5. Función pública autonómica.

Cabe deducir que, si bien el Gobierno no tiene poder directo de iniciativa para instar el proceso autonómico, sí tiene iniciativa de incidencia autonómica, conforme a lo que establece el artículo 150.3, en virtud del cual se le permite al Estado —entendemos que bajo este término cabe también la iniciativa parlamentaria pero preferentemente la iniciativa gubernativa— dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general. Con razón dice R. Entrena Cuesta³⁵ que, a diferencia del sistema establecido en el artículo 117 de la Constitución italiana, el artículo 150.2 no se configura como límite sustantivo y genérico aplicable al ejercicio de la potestad legislativa de las regiones, sino como circunstancia habilitante de las Cortes generales para dictar las leyes de armonización. La apreciación de la necesidad de ejercer esta *iniciativa de armonización*, requiere ser aprobada por mayoría absoluta de cada Cámara (art. 150.3)³⁶.

Con la exposición que acabamos de hacer podemos establecer el siguiente cuadro sobre la iniciativa autonómica en relación con la iniciativa gubernativa:

³³ BOC, núm. 235-J, Serie A de 17 de noviembre de 1981.

³⁴ El informe ha sido publicado por el Centro de Estudios Constitucionales, mayo 1981.

³⁵ R. Entrena Cuesta, *ob. cit.*, pág. 1637.

³⁶ El problema que se ha planteado por la doctrina, y que pronto veremos su desenlace final, una vez que se tramite en las Cortes generales la LOAPA, es el de si la mayoría a que se refiere el precepto citado sólo rige para «apreciar la necesidad» o también es una exigencia para la aprobación del proyecto de ley en cada una de las dos Cámaras. Sobre este punto véase Mendoza Oliván, *Tipología de las leyes en la Constitución española...*, I, pág. 107.

- a) Iniciativa para el proceso autonómico:
- a') para la creación de entidades autonómicas: el Gobierno no tiene iniciativa directa (arts. 143 y 151 LG) pero sí puede ejercitarla por vía de sustitución en el caso del artículo 144.c.
- b') para el proceso autonómico en general: el Gobierno puede desplegar la *iniciativa de armonización* (art. 150.3 LC).

b) Iniciativa en el marco de las Comunidades autónomas: es decir, en el ámbito de su territorio y dentro de sus competencias asignadas: cabe tanto la iniciativa de los órganos autonómicos (Asamblea y Gobierno) como la iniciativa gubernamental (arts. 148, 149 y 151).

c) Iniciativa estatal de los Entes autonómicos: este es el caso del artículo 87.2 ya comentado, donde concurren en el proceso de formación de la ley de ámbito estatal, la iniciativa de las asambleas de las Comunidades autónomas con la iniciativa gubernativa y parlamentaria.

6') *La iniciativa gubernativa de reforma constitucional.*

Como con razón ha escrito el profesor Lucas Verdú³⁷ existe una dependencia, en materia de reforma constitucional, entre los sistemas de reforma y las formas políticas, en la medida que estas últimas condicionan los procedimientos reformadores a los supuestos estructurales connaturales a su fórmula política. Así dirá el ilustre profesor: «las formas autoritarias atribuirán funciones predominantes, en la iniciativa de la reforma, al ejecutivo, en tanto, que una forma parlamentaria concederá funciones relevantes, en la reforma, al legislativo. Las constituciones que establecen las instituciones de la democracia semidirecta (iniciativa popular, referéndum) ampliarán la esfera de acción de la participación y ratificación populares».

Al responder la forma política del Estado español a la de Monarquía parlamentaria (art. 1.º1.), se ha otorgado por la Constitución en este terreno un equilibrio casi absoluto a la iniciativa gubernativa y a la iniciativa parlamentaria; y, al configurarse territorialmente el Estado en Comunidades autónomas (artículo 137), se ha dotado a las asambleas de las Comunidades autónomas del poder de iniciativa de reforma constitucional.

Por el contrario, al no responder nuestra Constitución a los principios de la democracia directa se ha dejado fuera de este supuesto de iniciativa al electorado (iniciativa popular), aunque no se excluye absolutamente su participación al preverse el sometimiento a referéndum de ratificación la iniciativa de reforma, una vez que ésta ha sido aprobada por las Cortes generales (artículo 166.3).

En coherencia con este planteamiento, el artículo 166 de la Constitución establece que «la iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 7.º». Esto es, el Gobierno, al Congreso y al Senado y a las asambleas de las Comunidades autónomas.

³⁷ P. Lucas Verdú, *Curso de Derecho político*, Tecnos, Madrid, 1974, vol. II, pág. 652.

Al referirnos a la iniciativa parlamentaria en nuestra Constitución desarrollaremos con más detalle el ámbito y los límites de la reforma, basta ahora indicar las siguientes notas:

1. La iniciativa de reforma promovida por el Gobierno se encuentra sometida únicamente a las exigencias constitucionales previstas en el artículo 88, a diferencia de la iniciativa de las Cámaras y de las asambleas de las Comunidades que podrán ver agravado el ejercicio de este poder con requisitos y condiciones reglamentarias (en este sentido la iniciativa de reforma constitucional del Gobierno es libre y desvinculada).

2. La iniciativa de reforma gubernamental se plantea, en primer término, en el Congreso de los Diputados (art. 88) y necesita para su aprobación las mayorías indicadas en los artículos 167 y 168 de la Constitución.

3. No hay límites materiales a la iniciativa de reforma, sino supuestos extraordinarios de bloqueo de la iniciativa de revisión constitucional. Así es como debe entenderse el tenor del artículo 169 de la Constitución, cuando dice que «no podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 166». No se alinea nuestra Constitución con los textos constitucionales de Italia, República Federal Alemana y Francia, entre otros, que inmutabilizan determinadas materias, a pesar de las enmiendas presentadas durante el proceso constituyente en este sentido y a las que nos referiremos más adelante.

c) *La iniciativa de las Cámaras.*

La iniciativa legislativa parlamentaria reconocida en el artículo 87.1 de la Carta tiene los siguientes rasgos caracterizadores:

1') *Los dos tipos de reconocimiento: el reconocimiento «institucional» y el reconocimiento «individual». Problemas que se suscitan.*

Tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista positivo, existen dos formas de reconocimiento de la iniciativa parlamentaria. De una parte, la atribución de la titularidad a los «miembros» del Parlamento —reconocimiento individual de la iniciativa parlamentaria—, de otra parte, el reconocimiento «institucional» de la iniciativa parlamentaria —reconocimiento a las Cámaras—.

Al primer sistema se afilian los ordenamientos constitucionales más afines a nosotros por razones geográficas y políticas. Así, el artículo 39 de la Constitución francesa de 1958 establece que la iniciativa legislativa pertenece a los miembros del Parlamento; lo mismo dice el artículo 71 de la italiana; y el artículo 76.1 de la Ley Fundamental; el artículo 170.1 de la portuguesa; y, en fin, la práctica parlamentaria inglesa, etc.

En este sistema, la iniciativa parlamentaria se concibe más como un derecho *intuitu personae* de los miembros del Parlamento que como potestad abstracta de este último. No hemos encontrado ninguna razón objetiva asignable que justifique esta atribución individual de la iniciativa legislativa a los miembros de las Cámaras. Bajo este sistema conviven los más diversos regímenes políticos: formas parlamentarias (Suecia, Italia, República Federal,

Reino Unido), formas presidencialistas (México) y sistemas mixtos (Francia y Portugal).

Al segundo sistema responde la tradición constitucional española: las Constituciones de 1837, 1845, la no promulgada de 1856, 1876, proyecto de 1873 y 1931 (arts. 36, 35, 37, 41, 60 y 60 respectivamente). En todos estos textos, el reconocimiento constitucional de la iniciativa parlamentaria recae en las Cámaras. Tampoco aquí, parece que haya una razón asignable, ya que como es obvio observar, concurren formas monárquicas con formas republicanas.

El artículo 87.1 de la Constitución vigente ha optado por el segundo sistema: «la iniciativa legislativa corresponde... al Congreso y al Senado...». Ya hemos visto como el anteproyecto de Constitución se apartaba radicalmente de nuestra tradición constitucional, atribuyendo la iniciativa a los miembros individuales del Congreso y a los grupos parlamentarios; pero, a lo largo de los debates³⁸ en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, se acabó otorgando el poder de iniciativa al Congreso y al Senado, «de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las Cámaras» (art. 87.1 *in fine*). Se sigue, por tanto, la tradición constitucional española, aunque de forma ambigua, ya que la remisión a los reglamentos se hizo con la intención de que éstos regulasen la posibilidad de recoger la iniciativa individual de los diputados y senadores³⁹. Sin embargo, ni los vigentes reglamentos provisionales del Congreso y del Senado (arts. 92.2 y 97.1 respectivamente), ni el proyecto de reglamento definitivo del Congreso (art. 126), recogen la posibilidad de la iniciativa individual de los miembros de las Cámaras.

¿Qué consecuencias prácticas comporta este reconocimiento «institucional» y «orgánico» de la iniciativa? A nuestro juicio, los efectos jurídico-políticos inmediatos son los siguientes:

1. Mayor vinculación de los parlamentarios a su grupo y partido. Esto significa, a su vez, una evidente pérdida de autonomía política para los diputados y senadores, lo que se va acrecentando en el caso del Congreso por el sistema proporcional de listas cerradas con que se eligen sus miembros.

2. Eliminación *in radice* de las acciones legislativas individuales de los miembros del Parlamento; y prácticamente la privación al grupo Mixto del poder de iniciativa, ya que difícilmente se comprende que este grupo pueda asumir unitariamente una proposición de ley; en general, es un apartamiento de las minorías de la génesis normativa, que verá reducida su participación en el proceso legislativo a la vía de enmienda.

3. Desnaturalización de la toma en consideración, al considerar este trámite procesal como acto por el que nace la iniciativa legislativa.

Las dos primeras consecuencias son suficientemente explícitas, la tercera merece alguna atención.

Según algunos autores⁴⁰, en nuestro régimen parlamentario, el poder de

³⁸ *Diario de Sesiones del Senado* de 5 de septiembre de 1978, núm. 49, págs. 2281 y siguientes.

³⁹ Véase la intervención del señor Ballarín Marcial en relación con la del señor Villar Arregui, quien había alegado los datos positivos del Derecho comparado, en pro de la tesis individualista (*Diario de Sesiones del Senado* de 5 de septiembre de 1978, núm. 49, páginas 2279 y 2881).

⁴⁰ Así, A. Manzella, *ob. cit.*, pág. 509, y Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 885.

iniciativa no se manifiesta en la mera publicidad de presentar ante la Cámara una proposición de ley. Esta mera facultad de presentación es un «simple requisito previo a la auténtica iniciativa. La iniciativa sobre proposiciones de ley, en sí misma, consiste en la decisión del Pleno de la Cámara en el sentido de aceptar, en principio, el texto presentado y, por tanto, de iniciar su tramitación ordinaria»⁴¹. En otros términos, para esta orientación, la iniciativa sólo surge con la toma en consideración positiva de la proposición de ley. Es por ello, afirmarán, «por lo que el poder de iniciativa corresponde a las Cámaras y no, en prioridad, a sus miembros ni a los grupos en que éstos se incluyen».

Como se ve se trata de una tesis que pretende minimizar el poder de iniciativa como potestad del Parlamento, subrayando, en cambio, el trámite de toma en consideración.

Nuestra posición doctrinal al respecto, difiere sustancialmente de esa tesis. A nuestro entender, hubiera sido técnica y políticamente más correcto reconocer el poder de iniciativa a los miembros de las Cámaras —tal como aparecía en el anteproyecto pero incorporando en la titularidad de la potestad a los senadores—. Las razones de esta posición son:

1. Otorgar mayor libertad a los miembros de las Cámaras.
2. Reconocer a las minorías poder de iniciativa.
3. Dar al trámite de toma en consideración su verdadero alcance: ser criba inapelable de las pretensiones legislativas simplemente electoralistas y demagógicas.

Pero como el texto del artículo 87.1 ha consagrado definitivamente el sistema de iniciativa institucionalizada, la crítica anterior sólo tiene valor de *lege ferenda*, pero no de *lege data*. Sin embargo, no estamos de acuerdo con las conclusiones que tanto Santamaría Pastor como Manzella, obtienen de este reconocimiento constitucional de la iniciativa.

Para estos autores no existe iniciativa hasta tanto no haya sido tomada en consideración positivamente la iniciativa parlamentaria. Entonces, ¿qué es el acto por el que se pone en marcha el procedimiento legislativo? y sobre todo, ¿para qué sirve el reconocimiento constitucional de la iniciativa parlamentaria contenido en el artículo 87.1?

Un análisis detenido nos revela que hay dos cuestiones entrelazadas que no siempre se distinguen con claridad. En primer lugar, el reconocimiento constitucional de la iniciativa de las Cámaras es incuestionable; no puede escamotearse esta potestad pública estatal de las Cámaras transfiriendo el problema de la existencia de la iniciativa a un acto interno y puramente reglamentario de las Cámaras. Las exigencias reglamentarias a las que se remite el artículo 87.1 no afectan a la existencia de la iniciativa parlamentaria, sino sólo a su ejercicio y a su tramitación. Si los reglamentos de las Cámaras varían gravando o disminuyendo los requisitos de procedibilidad de la iniciativa parlamentaria ello es irrelevante desde el punto de vista de su reconocimiento constitucional como potestad.

La iniciativa parlamentaria nace cuando los sujetos legitimadores —y ésta sí que es materia reglamentaria— presentan la proposición de ley correspondiente acompañada de una exposición de motivos y de los antecedentes nece-

⁴¹ Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 885.

sarios ante la Mesa del Congreso o del Senado. La toma en consideración, con ser un trámite importante en la vida de la proposición, no es más que una fase del procedimiento, que una vez superada positivamente determina que la proposición siga el mismo cauce procesal que el proyecto.

Abonan esta tesis, el artículo 89 de la Constitución: «la tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los reglamentos de las Cámaras...». Es decir, se insiste en que la remisión a los reglamentos es a efectos puramente procedimentales; más claramente, en el artículo 126.2 del proyecto de reglamento definitivo del Congreso se dice: «ejercitada la iniciativa, la Mesa ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno...», aquí se ve con claridad la distinción que doctrinalmente hemos querido nosotros mantener a lo largo de este estudio, a saber, diferencias entre: iniciativa como potestad pública y proposición como acto de manifestación singular y concreto de esa potestad constitucional.

Esta potestad constitucional de las Cámaras reconocida en la Carta no puede quedar sujeta a requisitos meramente reglamentarios. De hecho esa potestad se extingue automáticamente con el acto concreto que genera a través de la proposición de ley, la cual produce a su vez efectos jurídicos concretos: *a)* obligatoriedad de la tramitación; *b)* publicación; *c)* remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios; *d)* inclusión en el orden del día, y *e)* debate sobre la toma en consideración.

Si la iniciativa no naciera como tal, hasta su toma en consideración, es evidente que no produciría efectos jurídicos como así ocurre.

En segundo lugar, la falta de distinción entre iniciativa y proposición es, a mi juicio, lo que lleva a los autores citados a creer que hasta que no se produce de forma positiva la toma en consideración no nace la iniciativa. Por la toma en consideración puede ser rechazada una proposición, extinguiéndose sin más su tramitación. Este es el verdadero alcance de la toma en consideración, sin perjuicio de las matizaciones que hagamos más adelante, en relación con el ejercicio del poder de iniciativa. Pero, en ningún caso es condición de su existencia. Es más, hasta que la proposición de ley no es tomada en consideración por el Pleno, la proposición no es propiamente de las Cámaras —y aquí es donde surge la aparente contradicción y hasta paradoja de nuestro sistema—, sino del grupo proponente o de los miembros que la presentan, como lo prueba el hecho de que hasta ese momento la proposición puede ser retirada cosa que, en cambio, no se puede hacer al ser tomada en consideración, porque al manifestarse positivamente el órgano soberano de las Cámaras —el Pleno— aquélla deja de ser «propiedad» de los proponentes para ser «propiedad» de las Cámaras.

La aparente contradicción de nuestro sistema que consagra, por un lado, la iniciativa de las Cámaras, pero por otro otorga «fuerza de cosa propia» a la proposición sólo cuando ésta es tomada en consideración, se salva gracias a la dicotomía iniciativa legislativa —proposición de ley—. En todo caso, para Santamaría Pastor y para Manzella la contradicción es insalvable: ¿cómo justificar la iniciativa institucional —no meramente individual de los miembros del Parlamento— si luego la propia Cámara en Pleno la puede rechazar? Esta

grave cuestión se hubiera soslayado recurriendo al expediente del reconocimiento individual y/o de los grupos de la iniciativa, porque entonces sí hubiera tenido sentido que, ante una opción legislativa individual, el Pleno pueda manifestarse en contra con el consiguiente decaimiento de la proposición.

En todo caso, la remisión a los reglamentos hace posible que en posteriores reformas reglamentarias, tanto el Congreso como el Senado, puedan reconocer el poder de iniciativa individual de los diputados y senadores. Se trata, por tanto, de una cuestión que no está cerrada *ad perpetuam*.

2') *Iniciativa parlamentaria dual: Iniciativa del Congreso y del Senado. Amenguamiento de la iniciativa del Senado.*

El artículo 66.1 de la Constitución siguiendo nuestra tradición histórica decimonónica consagra la composición bicameral del Parlamento y, el artículo 66.2 atribuye el ejercicio de la potestad legislativa del Estado a las Cortes generales (Congreso y Senado). Con estas premisas resultaba muy forzado no conferir la potestad de iniciativa al Senado en pie de igualdad con el Congreso —lo cual, si bien se hallaba ya reconocido en el anteproyecto, lo era, como hemos visto, a través de una fórmula que fue considerada vejatoria para la dignidad de la Cámara alta y que una vez modificada dio lugar al texto actual del artículo 87.1—, este reconocimiento dual de la iniciativa no es, por otra parte, nada novedoso en la historia constitucional española, pues salvando el caso del proyecto de Constitución federal de la I República, siempre que nuestras Constituciones han optado por el bicameralismo se ha otorgado el poder de iniciativa tanto al Congreso como al Senado y, en general, se ha optado por el concurso paritario entre ambas Cámaras en el ejercicio de las atribuciones legislativas.

No obstante lo anterior, Oscar Alzaga⁴² ha calificado con acierto el vigente bicameralismo español como «atenuado», sin duda por la posición prevalente que ocupa el Congreso frente al Senado en orden a las siguientes fundamentales materias:

- Prioridad en la tramitación del proceso legislativo: artículos 87.2, 88, 89.2 y 90.
- Autorización de la propuesta del referéndum formulada por el Presidente del Gobierno: artículo 92.2.
- Moción de investigación: artículo 99.
- Moción de confianza del Gobierno: artículo 112.
- Moción de censura contra el Gobierno: artículos 113 y 114.

La pregunta, ahora, es conocer si la prioridad de tramitación exigida constitucionalmente a favor del Congreso incide de alguna forma en la potestad de iniciativa del Senado. En términos puramente nominales tal prioridad no afecta a dicha potestad; en la práctica es, sin embargo, un factor condicionante del amenguamiento de la iniciativa del Senado.

Según el artículo 89.2 «las proposiciones de ley que, de acuerdo con el

⁴² Oscar Alzaga, *La Constitución...*, ob. cit., pág. 477.

artículo 87, tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición». Aunque este precepto no aclara *per se* el problema de la posible doble toma en consideración de las proposiciones provenientes del Senado⁴³, el artículo 125 del proyecto de Reglamento definitivo ha resuelto satisfactoriamente la cuestión estableciendo que «las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Congreso como tales proposiciones de ley, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, *excluido el trámite de toma en consideración*»; en todo caso, en la práctica parlamentaria española se venía aplicando ya este criterio.

Sin embargo, y a pesar de esa sana pauta —que en caso contrario, hubiera originado conflictos y colisiones entre Congreso y Senado, al constituirse el primero en una especie de *instancia revisora* sobre la primera toma en consideración del Senado—, la perspectiva de viabilidad de las proposiciones de ley provenientes del Senado y refrendadas por la toma en consideración del Pleno de este último, son ciertamente muy escasas, sobre todo aquellas que hayan sido presentadas por grupos parlamentarios, por senadores independientes o por el Grupo mixto, y que no tengan proyección política en la Cámara baja, ya que nadie asumirá la defensa de la proposición y ésta acabará siendo, en el mejor de los casos, deformada por las enmiendas de los Diputados.

De aquí la importancia que tenía el primitivo precepto contenido en el artículo 80.2 del anteproyecto que, con gran sentido político, permitía delegar ante el Congreso a tres senadores para la defensa de la proposición.

El caso inverso es más difícil que se produzca: amenguamiento de la iniciativa del Congreso en sede del Senado. Y ello por lo siguiente:

a) Porque junto a la toma en consideración del Congreso, la proposición —que ya ha dejado de ser proposición formalmente convirtiéndose en proyecto— es aprobada por el Pleno tras su paso por ponencia y comisión, lo que le dota de un rigor y de una vinculación política para los senadores verdaderamente irresistible: máxime cuando la proposición haya sido «consecuencia» por los grupos parlamentarios mayoritarios del Congreso.

b) El posible veto del Senado, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros, puede ser doblegado por la mayoría absoluta del Congreso (art. 90.2).

c) Finalmente, el Congreso de los Diputados puede declarar la tramitación de urgencia para la proposición emanada de su seno, lo que obligará al Senado a vetar o enmendar el texto en el brevísimo plazo de veinte días naturales (art. 90.3).

De la exposición anterior, puede deducirse que si bien la iniciativa del Congreso y del Senado tiene un reconocimiento plenamente igualitario en el artículo 87.1 de la Constitución, al funcionar el régimen parlamentario español de acuerdo con los esquemas de «bicameralismo atenuado», la iniciativa del

⁴³ Los autores que se habían pronunciado sobre este tema estaban de acuerdo en excluir «un poder de rechazo global *ad limine* a las proposiciones de ley tomadas previamente en consideración por el Senado». Así: Santamaría Pastor, *ob. cit.*, pág. 902; también, Martín Oviedo, «Tipología, jerarquía y producción de las normas en la Constitución española» en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, vol. II, obra citada, pág. 1288.

Senado encuentra mayores dificultades de viabilidad procedimental que su homólogo del Congreso, en mor al principio de la prioridad procedimental de que goza este último sobre el Senado.

Dos observaciones cabe formular a este planteamiento de la iniciativa parlamentaria dentro del sistema bicameral español:

1. En primer término, que el principio de prioridad procedimental de la Cámara baja sobre la Cámara alta, con estar reconocido en el Derecho comparado —Gran Bretaña, República Federal Alemana— no ocupa un posición dominante en el Derecho público continental: así, artículo 72 de la Constitución italiana, y artículo 39.2 de la Constitución francesa, entre otros ejemplos. Con esto se quiere poner de manifiesto que, dado que el Senado en España tiene una especial inspiración regional —Cámara de representación territorial dice el artículo 69.1—, hubiera podido llegarse a un «bicameralismo racionalizado», otorgando prioridad procedimental al Senado en aquellas iniciativas-proyectos e iniciativas-proposiciones que afectasen a la estructura territorial del Estado y a los intereses específicos de las Comunidades y regiones del Estado. Al no haberse optado por este sistema se ha creado una notable *disfunción* entre la finalidad institucional del Senado como Cámara de representación territorial (artículo 69.1) y el rígido principio de prioridad procedimental a favor del Congreso formulado a machamartillo y sin excepción alguna en los artículos 88, 89.2 y 90.1 de la Constitución.

En definitiva, analizada la cuestión desde el punto de vista de la iniciativa legislativa, es evidente que la Constitución de 1978, por encima de lo que preceptúa el artículo 69.1, no ha hecho sino volver a un Senado clásico, porque no se le ha vinculado de forma clara y rotunda a la nueva forma de estructuración del Estado ⁴⁴.

2. La segunda observación es que, a diferencia de otros sistemas políticos asentados en una estructura parlamentaria bicameral, la iniciativa legislativa del Congreso y del Senado son por razón de la materia y por su ámbito financiero exactamente iguales entre sí. Es decir, no hay restricciones sustantivas ni económicas para la iniciativa-proposición proveniente del Senado ⁴⁵, el amenguamiento de esta última se produce, como hemos señalado, únicamente por razones procedimentales aunque no por ello es menos intensa.

Esta última observación nos permite situar el término iniciativa parlamentaria o de las Cámaras, de manera indistinta e incluso de forma genérica para referirnos a la iniciativa del Congreso y del Senado. Sin embargo, queda en pie

⁴⁴ A lo largo del debate constitucional se puso de relieve: primero, la pervivencia o no del Senado como Cámara, véase a este respecto las interesantes intervenciones en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso entre los diputados Solé-Tura y Oscar Alzaga (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 93, 10 de julio de 1978); segundo, la concepción del Senado como una segunda Cámara clásica o como una Cámara dotada específicamente de contenido en aras a la nueva concepción del Estado, véase a este respecto la intervención del senador Villar Arregui en la Comisión Constitucional del Senado (*Diario de Sesiones del Senado*, núm. 49 de 5 de septiembre de 1978). Un estudio doctrinal del debate sobre el bicameralismo en Jordi Capó Giol. «La Cámara denominada de representación territorial», en la obra colectiva *Parlamento y Sociedad civil, ob. cit.*, páginas 283 a 289.

⁴⁵ Es importante hacer notar que la Ley Fundamental para la Reforma Política (Ley 1/1977 de 4 de enero) privaba al Senado de la iniciativa de reforma constitucional (artículo 3.º).

una pregunta: ¿Existe en el Derecho constitucional español una iniciativa de las Cortes generales? A esta cuestión dedicamos el epígrafe siguiente.

3') *¿Existe una iniciativa de las Cortes generales?*

Hemos visto como el artículo 87.1 atribuye la iniciativa legislativa de forma dual al Congreso y al Senado; se trata de averiguar ahora si las Cortes generales tienen o no iniciativa legislativa diferenciada del Congreso y del Senado como Cámaras independientes entre sí pero formando parte de aquéllas.

La contestación a esta cuestión pasa por determinar si las Cortes generales como órgano del Estado tienen su propia esencia diferenciada con respecto al Congreso y al Senado como órganos constitucionales de acuerdo con la denominación del artículo 59.3 en relación con el artículo 73.1, ambos de la Ley orgánica del Tribunal constitucional.

El tema ha sido objeto de una importante controversia en la doctrina italiana⁴⁶. No parece que en nuestro ordenamiento constitucional exista base jurídico-política suficiente como para poder mantener que las Cortes generales son un *testius genus* diferenciado en cuanto órgano del Estado del Congreso de los Diputados y del Senado. Las razones para mantener la tesis de que, en la Constitución española, las Cortes generales o son una simple denominación de referencia o son un sistema especial de deliberación requerido para algunos supuestos constitucionales, se basan en los siguientes argumentos:

a) La propia dicción del artículo 66.1 que «conforma a las Cortes generales por el Congreso de los Diputados y el Senado». Es decir, se utiliza el término como sinónimo de Parlamento, pero siguiéndose con excelente buen criterio la denominación histórica española.

b) Por la atribución genérica que hace de la potestad legislativa del Estado (art. 66.2) y de la aprobación de las leyes a las Cortes generales (art. 91), referidas a las Cámaras que la forman íntegramente y no a las Cortes generales en cuanto tercer órgano, como se desprende del artículo 74.1: «Las Cámaras se reunirán en sesión conjunta para ejercer *las competencias no legislativas* que el título II atribuye expresamente a las Cortes generales».

c) La doctrina pondera de modo especial la existencia o no de potestad reglamentaria del supuesto nuevo órgano⁴⁷, y en el caso español es evidente que las Cortes generales en cuanto que tales, no tienen potestad reglamentaria originaria sino derivada de cada una de las dos Cámaras que la forman. Así se desprende del artículo 72.1 y 2. En efecto, en el primer apartado del artículo 72 se reconoce la potestad autorreglamentaria de cada una de las Cámaras («Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el estatuto del personal de las Cortes generales»); mientras que en el apartado segundo del precepto

⁴⁶ Se muestran partidarios de que la reunión entre ambas Cámaras origina un nuevo órgano diferenciado: Biscaretti, *Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 365, Mortati, *Istituzione de Diritto Pubblico*, t. I, Padova, 1969, pág. 479; Tossi, *Diritto Parlamentare*, Milán, 1974, pág. 46, entre otros; la postura contraria es defendida por Balladore Pallieri, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1955, pág. 182, entre otros.

⁴⁷ Recoder de Casso, *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva citada, pág. 789.

citado se dice que «las sesiones conjuntas se regirán por un Reglamento de las Cortes generales aprobado por mayoría absoluta *de cada Cámara*».

De estos preceptos parece deducirse que las Cortes generales no son un *testius genus* en nuestro Derecho constitucional, siendo así que las competencias específicas que se le atribuyen en el artículo 74 no son más que funciones constitucionales que se ejercen en reunión conjunta entre ambas Cámaras⁴⁸ con un triple contenido:

a) Para realizar y aprobar determinados actos en relación con la Corona: artículos 57.3, 60.1, 61.1, 61.2 y 63.3.

b) Para autorizar determinados acuerdos en relación con los tratados internacionales: artículo 94.1, y concernientes a la cooperación entre Comunidades autónomas: artículo 145.2.

c) Para distribuir los recursos del Fondo de compensación entre las Comunidades autónomas y provincias, en su caso: artículo 158.2.

Las decisiones de las Cortes generales en los casos de los artículos 94.1, 145.2 y 158.2 se adoptarán por mayoría de cada una de las Cámaras (art. 74.2) —éste es otro argumento más de que las Cortes generales no son un colegio perfecto y distinto de las Cámaras que las componen, ya que la formación de la mayoría de las Cortes generales es también derivativa y no autónoma e independiente del Congreso y del Senado—. Si no hubiera acuerdo entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión mixta compuesta de igual número de diputados y senadores. La Comisión presentará un texto, que será votado por ambas Cámaras. Si no se aprueba en la forma establecida, decidirá el Congreso por mayoría absoluta (art. 74.2 *in fine*).

No aparecen resueltos expresamente en la Constitución el *quorum* y mayoría exigida para la reunión conjunta de las Cámaras para ejercer las competencias no legislativas que el título II les atribuye (actos en relación con la Corona); esta cuestión habrá de ser regulada por el Reglamento de las Cortes generales, tomando como criterio el artículo 79.1 de la Constitución.

Conforme a la tesis que hemos dejado señalada de que las sesiones de las Cortes generales no dan lugar a una asamblea nueva, es relativamente fácil de colegir que *no existe una iniciativa legislativa singularmente atribuida a las Cortes generales*.

Examinaremos algunos supuestos constitucionales para corroborar la anterior afirmación.

En primer lugar, tendríamos el propio artículo 74 donde se prevén dos esferas de atribuciones de las Cortes generales. Por un lado, las relativas al título II. Aquí no hay posibilidad formal ni material de iniciativa legislativa, porque el propio proyecto (art. 74.1) se refiere a *competencias no legislativas*. De otro lado, están los casos de ratificación de tratados (art. 94.1), y la distribución del Fondo de compensación interterritorial (art. 158.2). En los tres casos, la titularidad de la iniciativa viene claramente asignada: en el primer supuesto el procedimiento se iniciará por el Congreso, y en los otros dos, por el Senado. No hay obstáculo en admitir que en los tres casos —y de hecho en la práctica esto será lo normal— la iniciativa puede corresponder al Gobierno, en cuanto que «director de la política interior del Estado», si bien

⁴⁸ Sánchez Agesta, *Sistema...*, *ob. cit.*, pág. 281.

presentando la iniciativa política y/o legislativa en el orden establecido en el artículo 74.2 (en los supuestos de acuerdos de cooperación entre Comunidades y distribución del Fondo de compensación en la tramitación legislativa, sirviendo estos preceptos a la finalidad institucional con la que se instaura el Senado en la Constitución como Cámara de representación territorial). También parece congruente con el artículo 87.2 en relación con la configuración territorial del Estado, que las asambleas de las Comunidades puedan asumir la iniciativa legislativa en relación con los convenios de cooperación entre los Entes autonómicos; es más, esta es una de aquellas materias donde esta iniciativa está llamada a jugar un papel más relevante.

En segundo lugar, a lo largo de la Constitución se observan una serie de supuestos en donde se habla de las Cortes generales para asignarles un determinado cometido. Así, por ejemplo, el artículo 82.1, relativo a la delegación legislativa, o el artículo 134.1, concerniente al examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. En estos casos se trata de un *simple uso denominativo del término Cortes generales*, equivalente a institución parlamentaria. En esta hipótesis, la iniciativa en delegación legislativa puede corresponder indirectamente, en el supuesto extraordinariamente raro de que se ejercitara por las Cámaras, al Congreso y al Senado; y lo mismo ocurre con el poder de enmienda sobre los Presupuestos Generales del Estado, que corresponde indistintamente al Congreso y al Senado. No hay, por tanto, opción posible en estos supuestos a la existencia de una iniciativa legislativa singular de las Cortes generales.

El tema se ve con mejor claridad en el artículo 91 cuando se habla de «leyes aprobadas por las Cortes generales», no quiere decirse con ello que las Cortes generales como posible órgano político independiente de Congreso y del Senado hayan elaborado y aprobado una ley, sino por el contrario en tal precepto se recoge, con los antecedentes de los artículos 87, 88, 89 y 90, el producto legislativo tramitado y aprobado en el Congreso y en el Senado. La suma de estos órganos constitucionales en su relación estructural y funcional dan lugar a la denominación Cortes generales. Este mismo sentido hay que darle al artículo 167.3, relativo a la aprobación de la iniciativa de reforma constitucional.

Mayor problema podría plantear el supuesto contenido en el artículo 144, en especial el apartado c) de ese precepto, que atribuye a las Cortes generales la iniciativa del proceso autonómico en sustitución de las reconocidas a las Corporaciones locales en el apartado 2 del artículo 143. A nuestro juicio, este caso de iniciativa atribuido a las Cortes generales hace referencia a los titulares del poder de iniciativa legislativa de acuerdo con el artículo 87.1 ya que la expresión «las Cortes generales mediante ley orgánica» alude de forma semántica al Congreso y al Senado, y no puede dejar fuera al Gobierno en cuanto responsable de la política autonómica del Estado.

En cualquier caso, el supuesto de iniciativa contemplado en el artículo 144.c), se halla sujeto a la concurrencia simultánea de tres requisitos:

a) Que la iniciativa se formule mediante una *proposición de ley orgánica* (en el proyecto definitivo del Reglamento del Congreso en su artículo 130 se establecen las especialidades relativas a la presentación y tramitación de estas proposiciones de ley).

b) Que concurren motivos de *interés nacional*. Es éste un concepto jurídico indeterminado cuya apreciación objetiva no viene tasada sino que se plantea en términos discrecionales no exentos de ciertos matices políticos que escapan a la formalización jurídica.

c) Que la iniciativa para el acceso a la autonomía *no se haya ejercitado* por las Corporaciones locales a que se refiere el artículo 143.2, actuando las Cortes generales por vía supletoria.

Los titulares para el ejercicio de esta iniciativa son por tanto:

a) El Gobierno como director de la política interior del Estado, aunque explícitamente no se mencione en el artículo 144, c).

b) El Congreso y el Senado, como Cámaras de las Cortes generales.

c) No parece congruente con el espíritu de la norma contenida en el artículo 144, c) que las asambleas de las Comunidades autónomas puedan ejercitar esta iniciativa de sustitución.

d) Y está excluida la iniciativa popular por regularse esta materia mediante ley orgánica.

La tramitación de esta *iniciativa sustitutiva* de las Corporaciones locales deberá seguir los cauces generales establecidos en la Constitución, ya que al tratarse de un supuesto de sustitución habrá que estar a la normativa general⁴⁹.

De toda esta exposición se ha de deducir que no existe, como ya hemos indicado más atrás, una iniciativa legislativa atribuida expresamente a las Cortes generales como órgano independiente del Congreso y del Senado. Cuando la Constitución emplea la expresión «Cortes generales» fuera de los supuestos del artículo 74.1 y 2, se refiere a las Cámaras que la componen indistintamente, y, por tanto, a la iniciativa de las mismas. Y, en cuanto a los supuestos del artículo 74.2 —el supuesto del artículo 74.1 queda excluido *per se* por tratarse de *competencias no legislativas*— no se trata de hipótesis de iniciativas legislativas, ya que la prestación del consentimiento del Estado para obligarse en tratados se manifiesta por una simple autorización de las Cortes que no requiere necesariamente un acto legislativo; también exige una simple autorización el acuerdo de cooperación entre Comunidades; y en cuanto a la atribución que hace el artículo 158.2 a favor de las Cortes generales para que distribuyan los recursos del Fondo de compensación interterritorial entre las Comunidades, se refiere, en buena lógica jurídica, a un «acto aprobado en Cortes» que deberá tener su vehículo de manifestación anual en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es decir, que la iniciativa deberá corresponder al Gobierno, que es quien está en mejores condiciones para conocer el grado de desequilibrio existente entre territorios y el ritmo que es necesario o conveniente llevar hasta conseguir el equilibrio buscado, aparte de que la nivelación de las Comunidades autónomas y provincias, en su caso, debe ser un aspecto de la política global del Gobierno⁵⁰.

⁴⁹ Rafael Entrena Cuesta, *ob. cit.*, págs. 1556 y 1565.

⁵⁰ Recoder de Casso, «Debate de los Presupuestos Generales del Estado, *Revista del Departamento de Derecho Político*, núm. 4, 1979, pág. 113.

4') *El límite presupuestario de la iniciativa parlamentaria.*

Las materias financieras constituyen uno de los límites de la iniciativa parlamentaria contenida en el artículo 87.1 de la Constitución. El primer problema que se plantea es el de acotar técnicamente el término «financiero», a lo cual hay que renunciar, ya que según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española ese vocablo tiene como primera aceptación lo «perteciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles», lo que denota una amplitud que hace difícil su aprehensión técnico-jurídica. De otro lado, nosotros hemos venido distinguiendo, a los solos efectos de la iniciativa legislativa, entre ámbito presupuestario y ámbito financiero. El primero se representa con la iniciativa presupuestaria *strictu sensu*; la segunda, con aquellas iniciativas legislativas que sin ser la presupuestaria se presentan a lo largo del ejercicio económico y tienen una incidencia en los Presupuestos Generales del Estado.

Aun siendo artificiosa esta distinción, es extremadamente útil a la hora de deslindar los límites de la iniciativa parlamentaria desde el punto de vista económico. En efecto, el artículo 134.1 establece una excepción respecto a los titulares de la iniciativa reconocidos en el artículo 87.1, al atribuir «al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado» —es decir, es el Gobierno el único sujeto con poder de iniciativa presupuestaria— y a las «Cortes generales su examen, enmienda y aprobación» —se relega a las Cortes generales respecto al presupuesto del Estado al papel de simple enmendante, sin poder originario de iniciativa—. Dicho en otras palabras, ni el Congreso ni el Senado tienen reconocida la iniciativa presupuestaria— reconocimiento exclusivo del Gobierno—, pero sí tienen, en cambio, atribuido poder originario de iniciativa financiera a través de proposiciones que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, aunque condicionado a la *conformidad del Gobierno para su tramitación* (art. 134.6).

En consecuencia con lo anterior, en el Derecho público vigente español hay que establecer las siguientes dos premisas:

a) Ni el Congreso ni el Senado tienen poder originario de iniciativa presupuestaria, que corresponde exclusivamente al Gobierno. Tienen potestad, esas Cámaras, de enmendar el proyecto de Ley de Presupuestos (iniciativa derivada o de simple transformación).

b) Tanto el Congreso como el Senado —aunque con alguna matización de éste con respecto a aquél— tienen potestad originaria de iniciativa financiera (incidencia sobre el presupuesto), aunque sometida a la aprobación del Gobierno.

i) *Mimetismo y diferencias de la fórmula del artículo 134.6 de la Constitución con el artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado.*

Nuestros constituyentes han utilizado para limitar el ámbito financiero de la iniciativa legislativa parlamentaria casi la misma fórmula con que se manifiesta el artículo 54.II de la derogada LOE. En realidad ese precepto de la ley fundamental comprendía los apartados números 5 y 6 de la vigente

Constitución⁵¹. Pero la segunda parte del párrafo del artículo 54.II era prácticamente idéntica al número 6 del artículo 134.6 de la Carta Política, cuyo contenido es el siguiente: «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación».

Es de advertir, sin embargo, que resulta más coherente este precepto que su homólogo casi literal de la LOE, y ello porque en esta última —como se puede observar en la nota en último lugar citada—, la iniciativa financiera «sólo» aparecía atribuida «al Gobierno» con lo que la limitación posterior consistente en la «conformidad» del Gobierno carecía de sentido⁵², en tanto que en la vigente Constitución la iniciativa financiera se reconoce al Gobierno —pero no «sólo» al Gobierno— (véase art. 134.5), sino a todos los sujetos legitimados en el artículo 87, incluido, a nuestro juicio, el electorado por vía de la iniciativa popular siempre que dicha proposición no sea específicamente tributaria (art. 87.3). La suspensión del adverbio «sólo» en el apartado cinco del artículo 134 de la Constitución, tiene con respecto a la iniciativa parlamentaria financiera (apartado sexto del art. 134) una consecuencia importante: del sistema de inadmisibilidad absoluta se ha pasado al sistema de simple conformidad gubernamental para la tramitación de la proposición de ley en cuestión. Esta última consecuencia nos conecta con los sistemas vigentes en materia de la limitación de la iniciativa parlamentaria financiera.

Por otro lado, la fórmula del artículo 134.6 sitúa la iniciativa parlamentaria financiera en el contexto de los presupuestos vigentes, en tanto que la LOE se movía dentro de un terreno más amplio: aumento de gastos o disminución de ingresos sin vinculación a los presupuestos vigentes.

ii) *Sistema al que se adscribe la fórmula del artículo 134.6 y notas específicas del sistema español.*

Un análisis global sobre la iniciativa parlamentaria financiera en el Derecho comparado nos permite sistematizar ahora los diversos sistemas constitucionales en torno a dicha iniciativa en orden a su eficacia limitadora.

a) *Sistema de inadmisibilidad radical.*—Este es el caso constitucional francés y de los influidos por él; así en el artículo 40 de la Constitución francesa se declaran inadmisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su adopción tenga como consecuencia

⁵¹ En efecto, el artículo 54.II de la LOE, decía: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos —hasta aquí el mimetismo con el apartado 5.º del artículo 134 de la Constitución es casi absoluto, la diferencia estriba en que ésta última no aparece la expresión «sólo» y que se añade «correspondientes al mismo ejercicio presupuestaria»— y toda proposición de ley o enmienda a un proyecto o proposición de ley que entrañe aumento de gasto o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación». Sobre el mimetismo entre el artículo 134 de la Constitución y 54.II de la LOE, véase P. J. Pérez Jiménez, «Las limitaciones a la iniciativa financiera en la Constitución española», *Rev. Derecho Político*, UNED, núm. 9, págs. 114 y sigs. Para este autor hay pocos preceptos en la Constitución como los relativos al presupuesto que reproduzcan con absoluta fidelidad el contenido de la LO y no hay ningún acto en la Constitución que muestra mayor influencia.

⁵² Sobre este punto P. J. Pérez Jiménez, *Las limitaciones, ob. cit.*, pág. 115.

una disminución de los ingresos públicos o la agravación de cargas públicas. Reservándose para el Gobierno la potestad de interponer la inadmisibilidad en cualquier momento de la tramitación (excepción de «irrecevabilité»).

b) *Sistema de «asignación de medios»*.—A este sistema se adscribe la Constitución italiana y todas aquellas Constituciones contemporáneas que la han seguido como modelo, y, que consiste en exigir que la proposición o el proyecto de ley que disponga nuevos o mayores gastos, deberá indicar los medios para hacer frente a ellos (así, art. 81 *in fine* de la Constitución italiana).

c) *Sistema de conformidad previa gubernamental*.—Este es el sistema seguido en la Constitución española de 1978 y que, de alguna manera, representa nuestra propia tradición (sobre todo reglamentaria), además de tener un amplio contraste en el Derecho comparado (por ejemplo, art. 113 de la LF de Bonn).

Situado el artículo 134.6 dentro del sistema que le corresponde, y sin entrar ahora en el procedimiento parlamentario para la prestación de la conformidad gubernamental, sí es necesario completar el sistema al que se adscribe el Derecho constitucional español en esta materia con las siguientes notas:

a) La conformidad o denegación del ejecutivo para la tramitación de la proposición debe provenir del Gobierno *forma colegiada*. En cambio, tratándose de enmiendas, y sobre todo si éstas son «transaccionales», resultaría inoperante por falta de trámite específico, el exigir el acuerdo colegiado del Gobierno. En nuestra opinión, en este último caso, la oposición de un miembro del Gobierno es suficiente para dar cumplimiento a la exigencia constitucional del artículo 134.6.

b) En segundo lugar, los términos del artículo 134.6 no dejan lugar a dudas de que la manifestación de la previa conformidad es obligatoria para el Gobierno —«*toda* proposición... requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Es, por tanto, una potestad gubernamental de la que no se puede hacer un uso discrecional, sino que es siempre preceptiva. El silencio gubernamental implica conformidad a la tramitación parlamentaria, pero por ello mismo la negativa ha de ser motivada.

c) En tercer lugar, el contenido de la proposición exige que ésta sea implicatoria de *aumento de créditos o de disminución de ingresos presupuestarios*. Como ha dicho P. J. Pérez Jiménez⁵³, lo que está detrás de la norma del artículo 134.6, es poner al abrigo de las iniciativas parlamentarias, tanto el equilibrio presupuestario como el nivel de equilibrio del propio presupuesto. Sin embargo, dice ese autor, la redacción que figura en nuestra Constitución va todavía más allá; un afán inusitado de tecnicismo jurídico llevó a una fórmula que resulta en gran medida irreal y paradójicamente incorrecta desde el punto de vista técnico. En efecto, tal como figuraba en el proyecto de Constitución, se hablaba de *aumento de gasto*; se seguía con ello una línea habitual en el Derecho constitucional comparado de emplear una termino-

⁵³ P. J. Pérez Jiménez, *Las limitaciones*, ob. cit., pág. 142.

logía amplia, como la expresión *carga pública*, utilizada en Inglaterra y en Francia, o *gastos públicos*, en Alemania e Italia⁵⁴.

El cambio de terminología se produjo en la Constitución española en la Comisión de Asuntos Constitucionales al prosperar una enmienda *in voce* del Grupo parlamentario de UCD que postulaba la sustitución de «aumento de gasto» por «aumento de los créditos». Se debió pensar que «crédito» era la expresión jurídica correcta, mientras que «gasto» venía a ser un término de naturaleza económica sin unos contornos jurídicos bien definidos⁵⁵.

Pues bien, a pesar de esta aparente mejora técnica lo cierto es que en el Derecho constitucional y parlamentario español, los límites financieros de la iniciativa parlamentaria han entrado en una notable confusión ya que, al aludirse a los «aumentos de créditos» se están restringiendo considerablemente las enmiendas que requieren conformidad del Gobierno a las que hacen referencia exclusiva a la Ley de Presupuestos. Por lo demás, como ha escrito Pérez Jiménez⁵⁶, jamás se plantea en la vida parlamentaria la posibilidad de que una enmienda o una proposición de ley aumente un crédito, entendiéndose éste como el importe de la consignación presupuestaria para cubrir un determinado concepto de gasto. Y, en cualquier caso, la disconformidad gubernamental a la tramitación de una proposición de ley deberá motivarse sobre un supuesto verdaderamente diabólico: la demostración de que la iniciativa en cuestión no tiene crédito suficiente en el Presupuesto.

Entendemos, sin embargo, que hay que racionalizar el contenido del precepto, buscando la finalidad realmente perseguida por los constituyentes: asignar la unidad y la dirección presupuestaria al Gobierno en cuanto que éste asume la responsabilidad de la política interior del Estado ante el Congreso de los Diputados. Desde esta óptica, se puede salvar el forzado tecnicismo con que se ha revestido el artículo 134.6, en el sentido de que la conformidad del Gobierno sea requerida ante cualquier proposición (o enmienda) que suponga un gasto real (o una disminución de los ingresos) presupuestario.

d) En cuarto lugar, al vincularse la iniciativa financiera de las Cámaras al «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios»⁵⁷, se ha ampliado considerablemente el ámbito financiero de esa iniciativa, ya que en el caso de que las proposiciones de ley no afecten directamente al sistema de créditos (gastos) y/o ingresos de los presupuestos en ese momento en vigor, podrán tramitarse esas proposiciones sin necesidad del requisito de la previa conformidad del Gobierno. Se consigue así una notable liberalización de la iniciativa financiera de las Cámaras en el Derecho constitucional y parlamentario español, cuyo único límite era la Ley de Presupuestos en vigor en el ejercicio en que se exteriorice aquélla, y para ello el sistema seguido será el de la previa conformidad del Gobierno.

⁵⁴ P. J. Pérez Jiménez, *Las limitaciones...*, *ob. cit.*, pág. 142.

⁵⁵ P. J. Pérez Jiménez, *Las limitaciones...*, *ob. cit.*, pág. 142.

⁵⁶ P. J. Pérez Jiménez, *ob. cit.*, pág. 143.

⁵⁷ Tanto en el anteproyecto como en el informe de la Ponencia del Congreso se hablaba de aumento de créditos y de disminución de ingresos de forma genérica, pero en el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales se incluyó la expresión «presupuestarios» (*Diario de Sesiones del Congreso*, núm. 87, 13 de junio de 1978, pág. 3212, enmienda del señor Licinio de la Fuente).

5') *El límite económico de la iniciativa parlamentaria: la iniciativa de planificación del artículo 131.2.*

Nada impide, en términos generales, que puedan presentarse proposiciones de ley de contenido económico. De hecho, los reglamentos de las Cortes orgánicas distinguían entre proposiciones ordinarias y proposiciones económicas (Reglamentos de 1957, 1967, 1971, títulos VIII y X, respectivamente); pero no es éste el sentido que queremos dar a la expresión «límite económico de la iniciativa parlamentaria». Cuando los reglamentos parlamentarios se referían a las «proposiciones económicas» lo hacían en el sentido amplio de toda «proposición que supusiera incremento del gasto público» (ya fuere presupuestaria, financiera y/o tributaria); sin embargo, ahora nos queremos referir a las proposiciones que tienen por objeto regular la actividad económica total —plan— o sectorial del Estado.

En puridad de principios, cualquier proposición de ley que tenga por objeto regular la actividad económica —sectorial o total— del Estado es de carácter financiero, por ser este último un término suficientemente amplio como para comprender la actividad económica del Estado. En cambio, las proposiciones presupuestarias —en el caso de que fuesen admitidas en el Derecho público español— y las tributarias —de creación, modificación o derogación de tributos— no tienen por qué ser económicas.

Hecha la anterior matización, que a veces —es obligado reconocerlo— es más teórica que real, pero que sirve para situarnos en el estricto terreno de la economía —leyes de directrices económicas, de programas y de regulación de sectores de la economía—, hay que colocar al Gobierno en el papel axial que le corresponde en esta materia en cuanto que responsable político de la dirección económica del Estado, y, en consecuencia, como sujeto principal en el ejercicio de la iniciativa legislativa en materia económica.

Ya hemos indicado más atrás que una de las razones que más han influido en la situación preponderante de la iniciativa gubernativa sobre la parlamentaria ha sido el intervencionismo del Estado en la vida económica, intervencionismo que ha sido concebido, dirigido y controlado por el Gobierno a través de los planes económicos⁵⁸.

La preeminencia de la iniciativa gubernativa en este campo es, pues, absoluta. La cuestión es saber si los grupos parlamentarios y los miembros de las Cámaras tienen potestad para incidir por vía legislativa directa —y no sólo por vía de enmiendas y por el control parlamentario subsiguiente— en la actividad económica del Estado.

Circunscribiendo la cuestión planteada al ámbito que nos concierne (el

⁵⁸ Véase además E. Spagna Musso, *L'Iniziativa nella Formazione delle Leggi Italiane*, obra citada, págs. 29-30. Para la amplia problemática jurídica del papel del Gobierno en la legislación económica: Miele, «Problemi costituzionali ed amministrativi della pianificazione economica», *Riv. Trim. di Diritto Pubblico*, 1954, págs. 782 y sigs.; Huber, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen, 1953, t. I, págs. 197 y sigs.; Celier, *Droit public et vie économique*, París, 1949, págs. 125 y sigs.; S. Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel Diritto pubblico*, Napoli, 1958, págs. 10 y sigs.; Garrido Falla, «Problemática jurídica de los planes de desarrollo», *RAL y J.*, Madrid, 1977, págs. 40 y sigs.

Derecho público español) se ha de partir del artículo 131 de la Constitución. Este precepto tiene una doble enunciación normativa; por un lado, se hace una amplia declaración programática: «1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución». Se constitucionalizará así la planificación económica, elemento fundamental del Estado económico contemporáneo, gracias al cual se predeterminan las fronteras generales de la actividad económica, es decir, se fijan las grandes reglas del juego económico, en frase de Cazorla Prieto⁵⁹. No se dice nada en el Código político sobre el carácter de la planificación —aunque, a nuestro juicio, el principio de libertad de empresa contenido en el artículo 38 junto con el carácter potestativo con que se formula el precepto citado («El Estado... podrá...») hacen pensar en el contenido *no vinculante* de la planificación prevista en el artículo 131.1 de la Constitución—; pero en todo caso, y aparentemente al menos, al referirse «al Estado» como sujeto planificador, cabría la posibilidad teórica de que las Cámaras y las asambleas de las Comunidades pudieran presentar proposiciones de ley de contenido planificador. Posibilidad que se trunca de raíz en el apartado segundo al matizarse intencionadamente que «el Gobierno *elaborará los proyectos de planificación*, de acuerdo con las precisiones que le sean suministradas por las Comunidades autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones empresariales y económicas. A tal fin, se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley». Es decir, se atribuye la titularidad de esta iniciativa económica al Gobierno de forma única y exclusiva. En otro caso, se hubiera repetido la expresión «Estado» (apartado primero) o la más significativa de «poderes públicos», con lo cual, se hubiera mantenido la posibilidad teórica de instrumentar la vía de la proposición de ley —exceptuando a la popular por su origen no estatal—, y decimos teórica, porque en la práctica los grupos parlamentarios hubieran tenido dificultad en conocer los parámetros y las magnitudes macroeconómicas para desarrollar un modelo de planificación.

En cualquier caso, *la atribución exclusiva de este poder de iniciativa al Gobierno*, excluye sin paliativos a los grupos y miembros parlamentarios de la titularidad real y teórica de la potestad de elaborar proposiciones de ley de planificación. Constituyéndose esta materia en un *límite infranqueable* —lo mismo que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado— para la iniciativa parlamentaria; pero por lo mismo, se abre la simple posibilidad teórica de admitir en el Derecho público español proposiciones de ley económicas-sociales cuya objeto no sea planificar la economía (apartado primero del artículo 131). Es obligado indicar, sin entrar en el comentario del artículo 131 de la Constitución, que el apartado segundo del citado precepto contiene dos mandatos:

a) El primero, referido a la potestad exclusiva del Gobierno de ejercer la iniciativa legislativa de planificación económica, y de la forma de elaborar los proyectos en que se sustancia esa iniciativa gubernativa —que por cierto, tal

⁵⁹ Cazorla Prieto, *ob. cit.*, pág. 1374.

como aparece redactado el artículo 131.2 parece que *se vincula forzosamente* la iniciativa de planificación del Gobierno a los datos que le sean suministrados por las Comunidades autónomas y al asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones empresariales y económicas (aquí el art. 7.º de la CE toma una proyección práctica, no quedándose en una mera declaración enfática)⁶⁰.

b) El segundo mandato del artículo 131.2, es de carácter instrumental, en relación con la iniciativa planificadora del Gobierno, al crearse un consejo cuya finalidad es ajustar el ejercicio de esta iniciativa del Gobierno a los informes, a la audiencia, y, en todo caso, al control del mismo.

El inciso por el que se constitucionaliza el consejo es, por lo demás, bastante lacónico, ya que se limita a decir: «A tal fin se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley». La doctrina ha visto en este organismo, solamente atisbado en la Constitución, el Consejo Económico y Social homólogo a los previstos en las Constituciones francesa e italiana⁶¹. Si bien, hay que decir inmediatamente que el artículo 99 de la Constitución Nacional de Economía y Trabajo, además de cumplir un rol importante en la elaboración de las leyes económicas y sociales que presente el Gobierno al Parlamento⁶², al tiempo se erige como organismo de consulta de las Cámaras «en las materias y con arreglo a las funciones que le atribuya la ley» (art. 99 CI).

En el Derecho público francés, el Consejo Económico y Social es consultado por el Gobierno sobre cualquier problema de carácter económico o social que interese a la República o a la comunidad (art. 70 CF), siendo obligado el conocimiento de su opinión para todo plan o proyecto de ley o programa de carácter económico o social elaborado por el Gobierno (art. 70 *in fine*), con excepción —significativa excepción dado el dominio absoluto en el Derecho público francés del Gobierno en esta materia— de los proyectos de leyes de finanzas. Nada impide que el Gobierno encargue al consejo, para las materias económico-sociales, la elaboración y preparación de proyectos, cuya titularidad final asumirá el Gobierno, quedando el consejo como una institución consultiva dotada de una *iniciativa invisible no formalmente reconocida* ni por la Constitución ni por la ley⁶³.

La falta de desarrollo del artículo 131.2 *in fine* no permite aventurar juicios sobre el papel del consejo en el proceso de formación de las leyes

⁶⁰ Sobre el carácter de la vinculación: Cazorla Prieto, *ob. cit.*, pág. 1381; M. Bassols Coma, «La planificación económica», obra colectiva sobre *El modelo económico en la Constitución española*, I, EE, 1981, págs. 451-452; Predieri, «Osservazioni sui Piani di Sviluppo» en *Studi in memoria di G. Zanobini*, vol. III, Milán, págs. 493 y sigs.

⁶¹ Véase Cazorla Prieto, *ob. cit.*, págs. 1380-1381 y Bassols Coma, *ob. cit.*, pág. 453: Informe elaborado por el Círculo de Empresarios; y también «El marco económico en el anteproyecto constitucional en *Estudios sobre el proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

⁶² Véase al respecto, Stramaci, *Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Milán, 1958, págs. 11 y sigs.; también, al estudiar la titularidad del poder de iniciativa, Lucifredi, *L'Iniziativa Legislativa Parlamentare*, Milán, 1968, pág. 69.

⁶³ Para Francia, véase Mendes-France, *La République moderne*, trad. esp., Aguilar, Madrid, 1969; y M. Bye, «Le conseil économique et social», *Revue Econ.*, noviembre de 1962.

socio-económicas y en los planes de iniciativa legislativa independiente del Gobierno (modelo italiano). Sin embargo, al delegar la Constitución en una ley no sólo la composición sino también las funciones del consejo, cabe plantearse la posibilidad de que se le atribuya poder de iniciativa como sujeto distinto a los contemplados en el artículo 87 de la Constitución. Esta cuestión con ser sugestiva nos conecta con la problemática del carácter de *numerus clausus* o *numerus apertus* de los supuestos de iniciativa contenidos en el artículo 87. Aun a costa de adelantar algún juicio sobre una materia que abordaremos más adelante, nuestra posición ante este dilema es la de que no cabe atribuir iniciativa legislativa independiente al consejo previsto en el artículo 131.2, no obstante considerar por nuestra parte el carácter no clausurado del artículo 87 respecto de los supuestos de iniciativa en él previstos.

No obstante lo anterior, veamos el grado de vinculación que deberá tener la audiencia o los informes del consejo, y el ámbito de su competencia en el estricto terreno de la formación de la Ley Económica y Social y en la Ley del Plan.

A nuestro juicio, el modelo a seguir, dado el inevitable planteamiento constitucional que, tras el consejo del artículo 131.2 en relación con los supuestos de iniciativas del artículo 87, es el francés, en consecuencia las directrices deberían ser las siguientes:

a) Se trata de un Consejo Económico y Social con carácter consultivo y asesor, para que en su seno se lleve a cabo una participación democrática en la elaboración de los proyectos de planificación; como tal tiene la condición de órgano de relevancia constitucional, auxiliar del Gobierno, al ser colaborador de él en el campo planificador⁶⁴.

b) Estará integrado de forma explícita por los sindicatos y asociaciones empresariales (art. 7.º), colegios profesionales (art. 36), organizaciones de consumidores y usuarios (art. 51), organizaciones profesionales (art. 52). Se trata, por tanto, de una *representation of interests* según la terminología anglosajona, en el proceso de formación de la Ley del Plan económico⁶⁵.

c) A nuestro juicio, su ámbito de competencias se deberá extender a todas las materias económico-sociales y no solamente limitarse al terreno de la planificación económica. Lo que pasa es que habrá que distinguir un doble grado de vinculación del consejo al proceso legislativo:

a') En los proyectos de leyes económico-sociales de interés general para el Estado, el Gobierno como detentador real de la iniciativa legislativa se encuentra facultado para someter «*potestativamente*» a consulta *no vincu-*

⁶⁴ Cazorla Prieto, *ob. cit.*, pág. 1382. Sobre el carácter de órgano de relevancia constitucional —no constitucional en el sentido adoptado por la doctrina iuspublicista alemana e italiana— véase Mortati, *Instituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1969, t. I, págs. 180 y sigs.

⁶⁵ Véase sobre la representación de intereses: Jorge de Esteban, «La representación de intereses y su institucionalización: los diferentes modelos existentes», *Rev. Estudios Políticos*, núms. 155 y 167, págs. 43 y sigs.; Ferrando Badía, *De la democracia política a la democracia social y económica*, Madrid, 1967, págs. 82 y sigs.; Rivero Lamas, *Los sindicatos y la acción sindical en la Constitución*, en la edición de M. Ramírez, *Estudios sobre la Constitución española*, 1978, págs. 140-145; M. Bassols Coma, *La planificación económica*, obra citada, pág. 476; Sánchez Morán. «El principio de participación en la Constitución española», *RAP*, núm. 89, pág. 203.

lante del Consejo el proyecto de ley ya formalizado e incluso antes la elaboración del proyecto mismo⁶⁶. Por tanto, en este caso, la iniciativa del Gobierno encuentra una *vinculación de grado mínimo* respecto al Consejo.

b') En los proyectos de ley de planificación, el Gobierno como único órgano del Estado con titularidad formal para ejercitar este poder de iniciativa (artículo 131.2), someterá *preceptivamente* al Consejo para su informe los citados proyectos, *sin que el dictamen de ese organismo sea vinculante*. En este supuesto, la vinculación del Consejo con respecto a la iniciativa de planificación del Gobierno *es de grado medio*.

d) Finalmente, nada se opone a que con respecto a las proposiciones de ley de contenido económico —que no sean de planificación pues estas iniciativas como hemos dicho encuentran en el Gobierno su titular exclusivo— los grupos y los miembros del Parlamento puedan consultar al Consejo para dar mayor tecnicismo a la elaboración del texto articulado que se haya de presentar a la Mesa para su oportuna toma en consideración.

⁶⁶ El Círculo de Empresarios en su informe ya citado era proclive a que las funciones del consejo se extendieran a las de asesoramiento y colaboración en los campos económicos y sociales (pág. 20). En este sentido también Banaclocha Belver, «Estudio del artículo 131 del texto constitucional», *Cuadernos de Documentación*, núm. 32. Presidencia del Gobierno, Madrid, 1980.