

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, PIEDAD, *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Cuadernos y debates, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (Prólogo de Fernando Sáinz Moreno), 325 pp.

FRANCISCO-M. RUIZ-RISUEÑO MONTROYA*

Son dos, fundamentalmente, los motivos que explican el interés del libro de Piedad García-Escudero sobre la iniciativa legislativa del Gobierno. El primero, la importancia del tema en un parlamentarismo racionalizado como el nuestro, que se caracteriza por un gobierno fuerte capaz de gobernar con agilidad y al que se le conceden para que así sea ciertas facultades y “prebendas”. El segundo, el hecho de estar escrito por una persona que, al ostentar el cargo de Secretaria General en el Congreso de los Diputados, conoce el Parlamento y, en consecuencia, el *iter* formativo de las leyes, como pocas personas pueden conocerlo.

La iniciativa legislativa del Gobierno es, dentro del tema más amplio del procedimiento legislativo, una de las cuestiones de mayor relevancia. Por un lado, porque desde un punto de vista cuantitativo, es el Go-

bierno quien ejercita de manera más frecuente la iniciativa legislativa y quien porcentualmente consigue un mayor éxito en ver sus iniciativas convertidas en leyes. No podría ser de otra forma en un sistema parlamentario que se caracteriza por la fuerte integración del Gobierno con la mayoría parlamentaria que le sirve de apoyo. Basta echar una mirada a los útiles cuadros estadísticos incorporados al libro para evidenciar en números esta realidad consustancial al sistema. Y por otro lado, porque es necesario concluir que la calidad de nuestras leyes depende, en definitiva, de la calidad del proyecto de ley presentado por el Gobierno. En efecto, los proyectos de ley pueden sufrir enmiendas a lo largo de su tramitación, pero de un mal texto inicialmente difícilmente podrá salir una buena ley.

La obra de García-Escudero es fundamentalmente un libro de toma

* Becario FPU adscrito al Área de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

de posiciones, en la tradición de aquellos autores, de los que contamos con notables ejemplos en nuestra doctrina, que intentan hacer compatible la posición fuerte que en nuestro parlamentarismo racionalizado ocupa el Gobierno –cuya función de *indirizzo* político tiene un importante haz de manifestaciones, por supuesto también en la regulación de la iniciativa legislativa– con un fortalecimiento, cuando no recuperación, de la institución parlamentaria como órgano de decisión y de control de la acción del Gobierno.

El libro está dividido en seis capítulos a los que se añade un apartado dedicado a las consideraciones finales. Los dos primeros capítulos los dedica la autora a sistematizar la teoría general de la institución y, atendiendo ya al derecho positivo, a analizar cuáles son los titulares de la iniciativa legislativa y el ámbito material al que puede extenderse la iniciativa legislativa gubernamental.

Tras sostener – como ya lo hiciera en un primer momento parte de nuestra doctrina – que los únicos verdaderos titulares de la iniciativa legislativa en nuestro ordenamiento son cada una de las Cámaras y el Gobierno, la autora señala que a pesar del diferente régimen jurídico al que se someten las proposiciones y los proyectos de ley, ambas figuras no difieren en cuanto a su *naturaleza jurídica*. Tanto en el trámite de toma en consideración de las proposiciones

de ley (*rectius*, “propuestas de proposición”, pues sólo tras la superación de este trámite puede hablarse *strictu sensu* de proposiciones), como cuando el Parlamento devuelve un proyecto de ley al Gobierno, éste no está sino decidiendo en fase liminar y unilateralmente los textos que va a tramitar. La identidad de razón entre ambos institutos queda confirmada para la autora por el hecho de que las proposiciones de ley tomadas en consideración no sean ya susceptibles de enmienda de devolución (art. 126.5 RC), y ello “*porque ya han sido objeto de un pronunciamiento de admisión por la Cámara*”. La diferencia entre ambos institutos radica en el desdoblamiento en dos actos del trámite de admisión en el caso de las proposiciones de ley: toma en consideración y enmiendas a la totalidad.

En cuanto al ámbito material al que puede extenderse la iniciativa legislativa del Gobierno, éste coincide plenamente con el ámbito de la ley, y dado que en nuestro ordenamiento no existe ninguna reserva reglamentaria, el Gobierno puede ejercer la iniciativa legislativa sobre cualquier materia. Sin embargo, la autora señala algunos límites, que llama “externos”, a tal iniciativa legislativa. Éstos responden al especial carácter de la reforma constitucional en nuestro ordenamiento y a la naturaleza de los Estatutos de Autonomía, así como a la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas,

que sólo permite a la legislación estatal afectar a las competencias autonómicas mediante las leyes de armonización, cuya necesidad ha de ser apreciada previamente por las dos Cámaras.

La Constitución establece, por otra parte, el carácter exclusivo de la iniciativa legislativa del Gobierno en algunas materias. La más relevante es, sin duda, la que atañe a la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 CE), que constituye la traducción en términos económicos del programa político del Gobierno y que es, por tanto, el instrumento a través del cual éste desarrolla su función de *indirizzo* político. Dadas las numerosas especialidades que presenta su regulación, que derivan de ese carácter apenas apuntado, esta Ley recibe por parte de la autora un tratamiento específico en cada uno de los capítulos del libro.

A partir del capítulo tercero comienza la autora el análisis, en orden cronológico, de las distintas fases por las que pasa la iniciativa legislativa del Gobierno, desde la etapa de elaboración del anteproyecto de ley hasta su tramitación parlamentaria, pasando por la fase de remisión del proyecto de ley a las Cortes Generales. Ante la imposibilidad de dar noticia de todos y cada uno de los aspectos del *iter* procedimental en los que se detiene García-Escudero, en las líneas que siguen se expondrán aquellos que nos han resultado particular-

mente interesantes a la luz de las opiniones vertidas por la autora.

A pesar de nuestro tradicional sistema difuso de redacción de los anteproyectos de ley, hoy consagrado en el art. 22.2 de la Ley del Gobierno (LGob), la preocupación por la técnica legislativa y la calidad de las leyes ha conducido a la adopción por el Gobierno de algunas directrices, pero, advierte García-Escudero, su rango y fuerza normativa son discutidos y su cumplimiento en la práctica parece más bien discreto. En los propios textos que envía el Gobierno a las Cámaras se percibe, dice, cierta falta de rigor y de cuidado en el cumplimiento de su acuerdo.

La autora hace énfasis en la relevancia de la fase informativa de los anteproyectos de ley (art. 22.2 y 3 LGob). Realiza una pormenorizada exposición de los distintos dictámenes a los que preceptivamente deben someterse los proyectos de ley, considerando especialmente el informe previo de la Comunidad Autónoma Canaria que exige la Constitución en su Disposición Adicional Tercera para poder llevar a cabo la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago. La ambigüedad del texto constitucional plantea algunos problemas interpretativos a los que la autora intenta dar respuesta. En todo caso, la omisión de ese trámite supone la nulidad de la ley por inconstitucionalidad (STC 35/1984).

Tramitado el anteproyecto de ley de acuerdo con las *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno* adoptadas en julio de 1996, de dudoso rango normativo, se eleva para su aprobación al Consejo de Ministros, sobre cuyo funcionamiento interno no se pronuncian ni las *Instrucciones* ni la Ley del Gobierno, remitiéndose en este punto a normas internas emanadas de su Presidente o del Consejo de Ministros, “cuyo conocimiento – si existieran –, nos especifica la autora, aportaría una mayor transparencia a su actuación”.

Con el acto de remisión del anteproyecto de ley al Congreso se actúa la facultad de iniciativa. El hecho de que la remisión haya de ser al Congreso es una manifestación más de nuestro característico bicameralismo asimétrico. La única excepción que existe a la remisión de los proyectos de ley al Congreso es la que se produce en relación con la Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que se remite al Senado. En realidad, dice la autora, el art. 74.2 CE no exigía que la distribución de tal fondo se articulara mediante ley, sin embargo, así se ha consagrado en la práctica.

La Ley del Gobierno ha aclarado finalmente las facultades de iniciativa del Gobierno en funciones, prohibiéndole la remisión de proyectos de ley a las Cámaras.

El art. 88 CE exige que los proyectos se remitan al Congreso “acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”. En relación con la Exposición de Motivos, que puede quedar incorporada al texto final de la ley como Preámbulo, la autora denuncia que si los proyectos de ley llegan al Congreso acompañados de una Exposición de Motivos coherente con su contenido inicial, esta coherencia se va relajando, e incluso en algunos casos llega a desaparecer, conforme se aprueban enmiendas al texto de la ley. El resultado final son Preámbulos que no sirven para su función interpretativa. En cuanto a los antecedentes necesarios, la autora considera, siguiendo a Sáinz Moreno, que éstos “deben proporcionar al legislador los datos que le permitan apreciar la necesidad de la nueva norma, valorar la fórmula elegida y estimar hasta qué punto es viable la regulación que se propone”. La ausencia de Exposición de Motivos o la falta *absoluta* de antecedentes debería acarrear la suspensión del trámite de calificación por la Mesa del Congreso, reclamando del Gobierno el cumplimiento de este requisito constitucional. Si, por el contrario, hay un “contenido mínimo” de esos antecedentes como para dar por cumplida la exigencia constitucional, entonces la Mesa debe admitir a trámite el proyecto, sin perjuicio de que puedan solicitarse por ésta los documentos que considere necesarios. En el caso de

que ni siquiera entonces el Gobierno los remitiera, el incumplimiento habría de denunciarse con el fin de, eventualmente, hacerlo valer ante el Tribunal Constitucional. La petición por la Cámara no transforma, sin embargo, apunta la autora, el documento solicitado en “necesario”. Esta valoración corresponderá hacerla al Tribunal Constitucional que habrá de considerar los posibles efectos que sobre la decisión legislativa hubiera tenido el conocimiento de los datos en él contenidos.

En relación con la remisión del proyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado a las Cámaras, la autora muestra su preocupación, compartida por parte de la doctrina, por la posibilidad de que la excesiva cantidad de documentación con la que éste se acompaña en la actualidad acabe perjudicando la labor de control parlamentario. Pero, además, denuncia la autora, si por un lado la documentación que acompaña a este proyecto es *cuantitativamente* abrumadora, por otro, resulta *cualitativamente* insuficiente.

Resulta de especial relevancia el debate doctrinal acerca del tipo de control que sobre la iniciativa legislativa puede ejercer la Mesa de la Cámara en el momento de calificación y admisión a trámite del proyecto de ley. La autora es partidaria de que la Mesa pueda ejercer cierto control material de las iniciativas. Ésta debería poder denegar la admisión de una

iniciativa cuando resultara *evidentemente* inconstitucional.

El derecho de enmienda también plantea problemas específicos. De la subordinación de las enmiendas al texto de la iniciativa se derivan dos exigencias: su homogeneidad y congruencia. El principal problema que plantean ambos principios es el de su control. García-Escudero considera que la Mesa de la Cámara y las de las Comisiones debieran poder realizar un control, aun somero, sobre el contenido de las enmiendas para verificar su respeto a los principios de homogeneidad y congruencia.

El art. 89 de la Constitución establece una última especificidad en relación con los proyectos de ley. Su tramitación tiene carácter prioritario, aunque ello, añade la Constitución, no debe impedir el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos del art. 87. Esta prioridad debida a los proyectos de ley debe enmarcarse, se nos dice, en las facultades de dirección política atribuidas al Gobierno por el art. 97 CE. Se trata de que el Gobierno pueda realizar su programa político con agilidad. García-Escudero analiza entonces los distintos preceptos reglamentarios que hacen que tal prioridad “no constituya una cualidad metafísica ni una cuestión puramente temporal de orden de tramitación”. La presunción de aceptación preliminar de los proyectos, que evita el trámite de su toma en consideración y permite la inmediata apertura

del trámite de enmiendas, la posibilidad que tiene el Gobierno de incluir en el orden del día del Pleno un asunto con carácter prioritario o las posibilidades de agilizar la tramitación de los proyectos a través de su declaración como urgentes o de petición de sesiones extraordinarias, hacen posible la realización de esa prioridad. En relación con el momento procesal en que el Gobierno puede declarar la urgencia del proyecto de ley, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en su sentencia 234/2000 sustancialmente en los mismos términos en que García-Escudero, en espera de esta sentencia, se había expresado en el libro. El Gobierno podrá declarar urgente un proyecto de ley incluso una vez que éste haya llegado al Senado, sin necesidad de que realice tal declaración con la remisión del proyecto al Congreso.

El libro finaliza con el análisis de la retirada y caducidad de los proyectos de ley. Se trata de formas anormales de terminación del procedimiento legislativo frente a la conversión del proyecto en ley. Baste apuntar aquí al-

gunos de los aspectos del primero de esos institutos, el de retirada de los proyectos de ley, en que se detiene la autora. Los artículos 128 del RC y 127 del RS aluden al Gobierno como sujeto de la retirada del proyecto de ley, lo que puede llevar a cabo “siempre que no hubiere recaído acuerdo final” del Congreso o “en todas las fases del procedimiento anterior a su aprobación definitiva” por el Senado, lo que debe ser interpretado en el sentido de que cabe la retirada de los proyectos de ley hasta su aprobación por el Senado sin introducir variaciones en el texto remitido por el Congreso, o bien hasta su aprobación por el Congreso, al pronunciarse sobre las enmiendas presentadas al texto por el Senado. Otro de los interrogantes que se plantea García-Escudero –el último al que hacemos referencia– es acerca de la posibilidad para un Gobierno en funciones de retirar proyectos de ley. Para la autora, el art. 21 LG veta tal posibilidad en la medida en que existe una estrecha correlación entre la facultad de iniciativa y la facultad de retirada.