

INICIATIVAS POPULAR Y REGIONAL Y FASE INTRODUCTORIA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Por RAMON PUNSET

La participación del Cuerpo Electoral del Estado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración de las leyes formales resulta, sobre todo en el primer caso, de menguada entidad, pero plantea numerosos problemas teóricos y prácticos. Empecemos por decir que el desarrollo de las normas constitucionales sobre procedimiento legislativo corresponde en exclusiva al Reglamento de cada Asamblea de las Cortes Generales (arts. 87.1 y 89.1, aunque sólo, naturalmente, respecto de la fase procesal pertinente) (1). Dado que la aprobación de los Reglamentos se realiza de manera autónoma por cada Cámara y requiere la mayoría absoluta de sus componentes, se comprenderá la libertad con que, institucionalmente, las Asambleas regulan la participación —o, por mejor decir, los efectos de la participación constitucionalmente conferida— de otros órganos o sujetos en el ejercicio de la función legislativa (2). Dicho esto vayamos al objeto concreto de nuestro trabajo.

(1) Sobre la reserva de reglamento parlamentario y la *materia parlamentaria* objeto de la misma, véase mi trabajo «La autonomía de las Cámaras. Los reglamentos parlamentarios», en F. J. BASTIDA, R. PUNSET e I. DE OTTO: *Lecciones de Derecho Constitucional. Organos constitucionales*, I, Guiastur, Oviedo, 1980, págs. 231-232.

(2) Libertad significa aquí, pues, independencia con relación a otros órganos en la regulación de esta cuestión (o sea, la autonomía orgánico-funcional dentro de la que se inscribe la autonomía reglamentaria), no, evidentemente, libertad de regulación: sobre el grado de vinculación de los reglamentos parlamentarios con la Constitución, véase R. PUNSET: *ibid.*, págs. 232-235.

1. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

El art. 23.1 de la Constitución establece que los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. Sin embargo, la articulación posterior de la participación ciudadana directa en el procedimiento legislativo ordinario ha sido montada por el propio constituyente de modo sumamente restrictivo, pues, ausente el Cuerpo Electoral estatal de toda intervención en la aprobación de las leyes ordinarias (3), su papel se reduce a la presentación, en condiciones muy severas, de proposiciones de ley a través del instituto de la iniciativa popular (art. 87.3), cuya regulación compete a una ley orgánica en lo concerniente a sus formas de ejercicio y requisitos y a los Reglamentos de las Cámaras (fundamentalmente al del Congreso) en lo que atañe a sus efectos internos: toma en consideración o rechazo, tramitación, modificaciones, rehabilitación en el supuesto de finalización de la legislatura, etc. Veamos con detenimiento estas cuestiones:

1.^a El número de suscriptores exigido por el art. 87.3 de la Constitución (500.000) es un número mínimo, pudiendo, por tanto, la ley reguladora a que se remite dicho precepto requerir un número mayor, aunque dentro de términos razonables, que no impidan el efectivo ejercicio de la iniciativa. La Constitución de 1931 se mostraba aún más severa, exigiendo el 15 por 100 de los electores (art. 66.III).

2.^a Además de los límites materiales contemplados en el art. 87.3 («no procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia») y de la exclusión implícita contenida en el art. 166 (reforma constitucional), queda también vedada la iniciativa popular en lo relativo a Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 y 5). De otra parte, este género de iniciativas se halla igualmente comprendido dentro del ámbito de aplicación del art. 134.6, que exige la conformidad gubernamental para la tramitación de «toda proposición... que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

3.^a Nuestra Constitución no especifica si se trata de una iniciativa simple (no articulada) o formulada (como hace, por ejemplo, en este segundo sen-

(3) Nótese que el referéndum consultivo del artículo 92 no constituye ninguna fase del procedimiento legislativo, al no girar la consulta sobre un texto legislativo, sino sobre «decisiones políticas de especial trascendencia», y que en los referendos del artículo 151 los llamados a pronunciarse son los Cuerpos Electorales de cada provincia.

tido el art. 71.II de la Constitución italiana), remitiéndose a la ley orgánica de desarrollo; omisión y remisión significativas, en las que cabe encontrar fundamento para denegar el ejercicio efectivo de la iniciativa hasta la promulgación de la mencionada ley (4).

4.^a La iniciativa popular se ejerce mediante «la presentación de proposiciones de ley» (art. 87.3), cuya tramitación «se regulará por los Reglamentos de las Cámaras» (art. 89.1). Ahora bien, dado que el Congreso es siempre la Cámara que inicia el procedimiento legislativo (arts. 87.2, 88, 89.2, 90.1 y 134.3 y también en este caso, aunque no se diga expresamente), a su Reglamento compete articular los elementos de la citada tramitación. ¿Con qué libertad? El problema radica aquí en el carácter del trámite procedimental denominado *toma en consideración*. ¿Resulta obligatorio en términos constitucionales y a fin de dotar de sustancia al instituto de la iniciativa legislativa admitir todas las proposiciones? La cuestión no sólo afecta a las de origen popular, sino también a las de procedencia regional y senatorial, quedando los proyectos gubernamentales y las proposiciones congresuales parcialmente fuera de la problemática por razones que ahora no es posible abordar.

J. A. Santamaría Pastor, que propugna la supresión del referido trámite respecto de toda clase de proposiciones (a excepción de las debidas a los diputados), escribe: «... *la iniciativa es un acto de voluntad cuyo único efecto es el de poner en marcha vinculadamente para las Cortes el procedimiento legislativo*: técnicamente, es el acto de iniciación de un procedimiento, que obliga a tramitar la propuesta y a resolver sobre ella... Este acto de voluntad puede provenir de un órgano ajeno al Parlamento mismo..., vinculándole a tramitar el proyecto o proposición en los propios términos en que fue presentado...». Y respecto a las proposiciones de origen popular se pronuncia por su «admisibilidad automática», «sin necesidad de toma en consideración por el Congreso de los Diputados...; la iniciativa se consolida en este caso

(4) Sobre similar problema en Italia, donde la ley reguladora del instituto se aprobó sólo en 1970, véase las referencias bibliográficas al debate doctrinal en F. CUOCOLO: *Iniziativa legislativa*, en *Enciclopedia del Diritto*, tomo XXI, Giuffrè, Milán, 1971, página 630. Idéntico fundamento que el aducido en el texto proporciona el examen de la elaboración del artículo 87.3, cuya redacción difiere de la adoptada por los autores del artículo 80.4 del Anteproyecto constitucional: «Podrán someterse al Congreso proposiciones de ley articuladas y motivadas, con las firmas acreditadas de quinientos mil electores...» (BOC, de 5-I-1978). Este tenor, que hubiera permitido el ejercicio directo e inmediato de la iniciativa popular, fue sustituido por la versión actual en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso (D. de S., de 2-VI-1978, págs. 2927-2928).

con la mera reunión de las firmas y la presentación del texto correspondiente» (5). Frente a esta tesis, cabe aducir los siguientes argumentos:

En primer lugar, la iniciativa legislativa es una facultad consistente sólo en la presentación de proposiciones de ley. Lo dice la Constitución misma en el art. 87.3. Ahora bien, es cierto que la presentación de una proposición produce como efecto la puesta en marcha vinculadamente para la Asamblea del procedimiento legislativo: planteada en forma válida la proposición, la Cámara queda *saisie* por ella, esto es, obligada a pronunciarse al propósito (6). Pero, en segundo lugar, esta vinculación no alcanza más que a la fase introductoria de tal procedimiento, que se abre con el ejercicio de la iniciativa y se cierra, en el caso de las proposiciones, con el trámite de la toma en consideración: pretender agotar esa fase en la mera presentación, de modo que las proposiciones válidamente suscritas accedieran directamente a la fase constitutiva o central, no sólo suplantaría la voluntad de la Cámara, que es quien, mediante su Reglamento, ha de articular la tramitación de las proposiciones (art. 89.1), sino que además otorgaría a los órganos o sujetos dotados de iniciativa una potestad legislativa que no les corresponde (artículo 66.2) (7). La iniciativa no es un acto de potestad legislativa, ni el poder de proponer cabe asimilarse al de disponer, «el cual comienza y acaba dentro del órgano al que compete la adopción de la ley» (8). Por todo ello, y en tercer lugar, el trámite de la toma en consideración, sobre resultar perfectamente constitucional a tenor de la remisión realizada por el art. 89.1, e igualmente con base en el art. 66.2, lo es también en cuanto no perjudica de ninguna manera el ejercicio del derecho de iniciativa que la Constitución reconoce, puesto que no condiciona la presentación de proposiciones, sino que se limita a operar como un requisito de procedibilidad de las mismas (9), libremente apreciada, eso sí, por la Cámara.

(5) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en F. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 884 y sigs. Los subrayados son del autor citado.

(6) «Ce qui caractérise précisément le droit d'initiative: une Chambre, saisie d'une proposition... ne peut en être dessaisie que par le retrait opéré par l'auteur lui-même ou par un vote de rejet» (LARCHER: *L'initiative parlementaire en France*, París, 1896, página 31; véase S. GALEOTTI: *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milán, 1957, pág. 244, n. 17).

(7) Para este último argumento, véase P. G. LUCIFREDI: *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1968, págs. 17 y 18.

(8) S. GALEOTTI: *Op. cit.*, pág. 186, recogiendo una conocida tesis, ampliamente aceptada de CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, I, Sirey, París, 1920, pág. 379.

(9) Cfr. LUCIFREDI: *Op. cit.*, pág. 155. En realidad, la tesis de SANTAMARÍA PASTOR está construida, tal y como su propio autor reconoce, con la finalidad de resolver «el

No hay duda, pues, de la licitud constitucional del instituto de la toma en consideración ni de la corrección jurídica de la consiguiente eventualidad del rechazo de las proposiciones de ley de origen popular (10).

5.ª Las proposiciones han de presentarse ante la Mesa del Congreso (art. 92.4 Regl. Prov. Congr.). En el texto, ya dictaminado, que la Comisión de Reglamento de nuestra Cámara Baja propone al Pleno de la Asamblea se exige (art. 124) que vayan «acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas», con expresión idéntica a la empleada por el art. 88 constitucional para los proyectos; pero es evidente que, de prosperar esta redacción, se contravendría lo dispuesto en el art. 87.3 de la Constitución, que remite a una ley orgánica y no al Reglamento del Congreso la normación de «las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley», por lo que el futuro precepto reglamentario habría de interpretarse como exclusivamente referido a las proposiciones de origen congresual (así lo confirma, además, el propio texto del dictamen, cuyo art. 108.4 establece que «la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados corresponde... a los ciudadanos, de acuerdo con el art. 87.3 de la Constitución y con la Ley orgánica que lo desarrolle»).

Por otra parte, y según el art. 127 del mencionado dictamen, será la Mesa de la Cámara quien verifique si la iniciativa se ajusta a los requisitos legalmente establecidos. En nuestro ordenamiento no existe la menor posibilidad de que este futuro *control de legalidad* ejercido por la Cámara frente a las proposiciones de origen popular pueda dar lugar a un conflicto constitucional, en la acepción técnico-jurídica del concepto (art. 59.3 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, *a sensu contrario*) (11).

polémico tema planteado en la actualidad acerca de la admisibilidad en las enmiendas a la totalidad formuladas a las proposiciones de ley tomadas en consideración» (*loc. cit.*, pág. 885, n. 8). Sobre esta contradicción, que no altera lo más mínimo los argumentos que hemos aducido en el texto y que atestigua simplemente la incoherencia con que en este punto está redactado el Reglamento Provisional del Congreso, véase J. F. MERINO MERCHÁN: «Enmienda a la totalidad a una proposición de ley. Necesidad de una reforma de los reglamentos de las Cámaras legislativas», en *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, núm. 7, 1980, págs. 167 y sigs., el cual propone un tratamiento restrictivo de dicha facultad reglamentaria de enmienda y su supresión en el Reglamento definitivo (como así parece que va a suceder: véase al efecto el Dictamen de la Comisión de Reglamento del Congreso en el BODG/CD-H, núm. 33-II, de 17-VI-1981).

(10) Véanse en este sentido los artículos 126 y 127 del Dictamen de la Comisión del Reglamento del Congreso citado en la nota anterior.

(11) Sobre tal eventualidad en Italia, véanse las sugerencias de GALEOTTI: *Op. cit.*, páginas 256-257, n. 31.

En fin, admitidas a trámite, las proposiciones de origen popular deben esperar luego a ser incluidas en el orden del día del Pleno, quien decidirá si las toma o no en consideración; espera que puede resultar larga (12). Por lo demás, a la sesión plenaria en que se debata la toma en consideración de estas proposiciones debería tener acceso alguno o algunos de sus suscriptores, en representación de los restantes y con vistas a defender el texto que se propone (13). Entiendo que el otorgamiento de tal facultad compete a la ley orgánica reguladora de la iniciativa popular y no al Reglamento del Congreso.

6.^a Una vez formulada por los electores y tomada en consideración por el Congreso, la proposición recorre el resto del *iter* legislativo con absoluta independencia de sus suscriptores, ausentes en las demás fases del procedimiento. No tiene sentido plantear, como se hace en Italia (14), el tema de la eventual retirada de esta clase de proposiciones, por la sencilla razón de que entre nosotros tal facultad se agota con el trámite de la toma en consideración, de manera que su alcance práctico resultaría muy limitado (15). Mayor

Sin embargo, podemos preguntarnos si en tal supuesto, es decir, cuando la Mesa de la Cámara deniegue arbitrariamente la admisión a trámite de una proposición de origen popular, resulta planteable, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el recurso de amparo por violación del artículo 23.1 de la Constitución. La respuesta ha de ser seguramente positiva, no obstante los problemas de legitimación procesal que este caso parece comportar.

(12) En relación con idéntico problema en Italia, véanse las reflexiones de E. BETTINELLI: «Note sull'iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento costituzionale italiano», en *Il Politico*, 1970, págs. 608-609. La cuestión está sufriendo entre nosotros una evolución significativa. En primer lugar, el Dictamen de la Comisión de Reglamento ordena la publicación de las proposiciones nada más ser admitidas a trámite (o sea, verificado positivamente el control de legalidad: artículo 126.2), mientras que el Reglamento Provisional hace depender esa publicación de la toma en consideración por el Pleno; en segundo lugar, el Dictamen suprime el requisito del envío de las proposiciones a la Comisión correspondiente para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración; por último, el Dictamen dispone que, pasados treinta días sin que el Gobierno haga uso de la prerrogativa que le confiere el artículo 134.6 de la Constitución, «la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración» (el plazo corre desde que el Gobierno recibe de la Mesa la proposición admitida a trámite) (artículo 126.2 y 3), en tanto que el Reglamento Provisional determina que, transcurridos quince días desde la recepción de la proposición por el Gobierno y por la Comisión correspondiente, se incluirá, esa proposición, en el orden del día del próximo Pleno, salvo que el mismo Pleno acordare otra cosa (artículos 92.4,5 y 6 y 108.2).

(13) Sobre la cuestión, en Italia, véase BETTINELLI: *Ibid.*, págs. 612-614.

(14) Véase, entre otros muchos, CICONETTI: «Il potere di ritiro nel procedimento di formazione delle leggi», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, págs. 409-410; CUOCOLO: *Op. cit.*, pág. 646; BETTINELLI: *cit.*, págs. 618-619, etc.

(15) El artículo 100.2 del Reglamento Provisional del Congreso, refiriéndose única-

interés, en cambio, puede suscitar la cuestión de su caducidad a causa del término de la legislatura de modo natural o anticipadamente. Nada dice al respecto el Reglamento Provisional del Congreso. Por su parte, una resolución de la Presidencia de la Cámara de 19-IV-1979 permite rehabilitar las proposiciones de iniciativa congresual. Sin embargo, el art. 207 del texto del dictamen de la Comisión de Reglamento prevé que, «disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer su Diputación Permanente» (16). Pues bien: de aprobarse esta disposición —cuyo fundamento se encontraría en el art. 89.1 de la Constitución (17)—, se daría un definitivo golpe de gracia al instituto de la iniciativa popular. Indudablemente, sería preciso exceptuar del ámbito de la caducidad aquellas proposiciones de origen popular que, durante la legislatura anterior, no hubieran sido objeto de examen por el Pleno en el trámite de toma en consideración (18).

2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS ASAMBLEAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

La iniciativa legislativa —entendida como facultad de depositar proposiciones de ley ante el Congreso de los Diputados— corresponde igualmente a las Asambleas de las Comunidades Autónomas (art. 87.2) (19), pero también

mente a las proposiciones de origen congresual, determina que podrán retirarse antes de que la Cámara las haya tomado en consideración. El artículo 129 del texto del Dictamen de la Comisión de Reglamento, sin embargo, sin hacer distinción entre las diversas especies de proposiciones, además de prescribir que «la iniciativa de retirada de una proposición de ley por su proponente tendrá pleno efecto por sí sola, si se produce antes del acuerdo de la toma en consideración», añade que, «adoptado éste, la retirada sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara». Pero semejante precepto parece haberse concebido esencialmente para las proposiciones debidas a la iniciativa congresual, sin tener en cuenta a las de otra procedencia (véase el *D. de S. del C. de los D.*, Com. Regl., núm. 30, sesión del 28-V-1981, págs. 1412-1414).

(16) Véase el *D. de S. del C. de los D.*, Com. Regl., núm. 32, sesión del 3-VI-1981, páginas 1526-1527.

(17) Véanse las reflexiones que sobre reserva de reglamento parlamentario en materia de procedimiento legislativo y sobre este punto en concreto efectúa BASSANINI: *Gli effetti della fine della legislatura sui procedimenti legislativi pendenti*, Giuffrè, Milán, 1968, págs. 72 y sigs.

(18) De modo similar se pronuncia BASSANINI: *Ibid.*, pág. 169, n. 417.

(19) La Constitución no exige que todas las Comunidades Autónomas posean una Asamblea: únicamente lo requiere de aquellos cuyos Estatutos sean aprobados por el

entonces se deja en libertad a la Cámara Baja de las Cortes para que, por medio de su Reglamento, concrete los efectos reales y precise el alcance de esa concesión (art. 89.1). En seguida se verá cuál es el grado de libertad de que se trata. Debe señalarse, no obstante, que tal iniciativa carece de los límites materiales que aprisionan a la de origen popular (exceptuando siempre los propios del art. 134.1 y 5), pudiendo versar, por tanto, sobre los objetos descritos en el art. 87.3 y sobre reforma constitucional. Consideremos con algún detenimiento estas cuestiones:

1.^a Reconocida constitucionalmente la facultad de iniciativa legislativa en el ámbito estatal de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, la normativa reguladora de su ejercicio se encuentra en los Estatutos de Autonomía y preceptos complementarios de los mismos en lo relativo a los actos preparatorios de la formulación de las proposiciones de ley (art. 148.1-1.º) y en el Reglamento del Congreso en lo relativo a su tramitación introductoria por las Cortes Generales (art. 89.1.)

Los Estatutos vasco, catalán y gallego —únicos vigentes en el momento de redactar este trabajo— se limitan a mencionar la referida facultad de iniciativa en términos similares a como lo hace la Constitución. Por su parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña de 29-VII-1980 dispone que la elaboración de estas proposiciones se efectuará conforme al procedimiento legislativo ordinario, aunque la resolución final habrá de adoptarse por mayoría absoluta, y determina los modos de fijación del número y designación de los diputados de la Cámara catalana encargados de la defensa de tales proposiciones *en el Congreso* (art. 133).

El art. 108.3 del texto del dictamen de la Comisión de Reglamento del Congreso reconoce que la iniciativa legislativa corresponde a las Asambleas autonómicas «de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos», de manera que los requisitos contenidos en el art. 124 de

procedimiento del artículo 151. De otra parte, las Asambleas a que alude el artículo 87.2 no tienen por qué ser siempre órganos legislativos, pues cabe perfectamente la posibilidad de Comunidades Autónomas carentes de potestad legislativa (excepto, otra vez, cuando su Estatuto se hubiera adoptado por la vía del artículo 151), aunque nada impide que todas resulten provistas de ella: véase, sobre estas cuestiones, S. MUÑOZ MACHADO: *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1979, págs. 24 y sigs.; L. VANDELLI: *L'ordinamento regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1980, págs. 261 y sigs. y 303 y sigs.; y E. ALVAREZ CONDE: *Las Comunidades Autónomas*, Editora Nacional, Madrid, 1980, págs. 150 y sigs. y 221-2 (supone este último autor que, si las Comunidades Autónomas «poseen la iniciativa legislativa en el ámbito estatal, lógicamente dichas Asambleas tendrán carácter legislativo», pág. 222; pero esto equivale a confundir iniciativa legislativa y potestad legislativa, cosas completamente diferentes).

dicho texto (véase *supra*, 1.5.^a) han de entenderse dirigidos a las proposiciones de origen congresual únicamente, pues las normas competentes en este punto son, correctamente interpretados los arts. 87.2, 89.1 y 148.1-1.º de la Constitución, el Estatuto de la comunidad respectiva y, con base en él, el Reglamento de la Asamblea autónoma. Esta observación puede tener un valor meramente académico (así, por ejemplo, el aludido art. 124 del dictamen contiene idénticos requisitos que los exigidos en el art. 104 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), pero no es imposible que los reglamentos parlamentarios regionales requieran formalidades distintas a las demandadas por el del Congreso para la formulación de tales proposiciones de ley. El asunto presenta más interés del que superficialmente aparenta. En efecto, el *control de legalidad* previsto en el art. 127 del dictamen («las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas... serán examinadas por la Mesa del Congreso a efectos del verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos») sólo cabe que tenga como parámetro la Constitución, el Estatuto de Autonomía respectivo y el Reglamento de la Asamblea regional (o norma a que, al propósito, se remita el Estatuto, en su caso), pero no el Reglamento del Congreso, siendo, desde luego, concebible, aunque no probable, que el parámetro venga constituido también por una ley de armonización (art. 150.3). Importa destacar que este control —igual que el que ha de operar sobre las proposiciones de origen popular y sobre los proyectos de Estatuto de Autonomía (arts. 136 y 137 del dictamen)— es de carácter preventivo, vinculado (no libre) y de mera legitimidad formal (20). En realidad, la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de su función registral, está obligada a hacer lo mismo con las demás clases de proposiciones y con los proyectos, en cumplimiento de las disposiciones legales, de los preceptos de su propio Reglamento y del art. 88 de la Constitución. El problema radica aquí en dilucidar si, puesto que la competencia de la Mesa es de simple verificación, cabe que una eventual disconformidad de la Asamblea regional proponente sea sustanciada por la vía de los conflictos constitucionales (21). Al respecto, deben hacerse estas distinciones:

a) La Mesa del Congreso otorga su conformidad a una proposición de origen regional adoptada con infracción de la normativa pertinente. Es claro que si tal proposición llegara a convertirse en ley sería susceptible de declaración de inconstitucionalidad (art. 28.1 LOTC), aunque tal declaración únicamente resulta instable mediante recurso directo (arts. 32 a 34 LOTC).

(20) Véase sobre estas características, en términos generales, GALEOTTI: *Controlli costituzionali*, en *Enciclopedia del Diritto*, tomo X, Giuffrè, Milán, 1962, págs. 319 y siguientes.

(21) Véase, para Italia, GALEOTTI: *Contributo...*, op. cit., loc. últ. cit.

b) La Mesa del Congreso rechaza la proposición por entender que no cumple «los requisitos legalmente establecidos». ¿Qué podía hacer entonces la Asamblea proponente? ¿Habría lugar a plantear un conflicto de competencia en los términos previstos en los arts. 60 y siguientes de la LOTC? Indudablemente, esta Ley no ha tenido presente semejante eventualidad, como lo prueba el que, mientras las Asambleas de las Comunidades Autónomas se hallan legitimadas para interponer recursos de inconstitucionalidad (art. 32.2), el planteamiento de los conflictos, en cambio, corresponde únicamente a los «órganos colegiados ejecutivos» regionales (arts. 60 y 63), con lo que todo dependerá del tipo de vinculación entre éstos y aquéllas. Pero lo esencial ahora es considerar que una incorrecta declaración de ilegalidad de la proposición por parte de la Mesa del Congreso implica una vulneración constitucional. Dicho de otro modo: la competencia otorgada por el Reglamento del Congreso a esa Cámara sólo es válida si la verificación resulta correcta; en caso contrario, entrará en juego el art. 63.1 LOTC y se podrá plantear el conflicto contra la resolución congresual.

2.^a Respecto al trámite de la toma en consideración, valen las observaciones ya efectuadas sobre el mismo tema en materia de proposiciones debidas a la iniciativa popular. Puede añadirse ahora que las diferencias entre los institutos del *control de legalidad*, previo a la admisión a trámite, y de la *toma en consideración* resultan evidentes. Mientras el primero se virtualiza en actos de mera comprobación, totalmente reglados, el segundo se concreta en actos absolutamente libres, no sometidos a parámetros normativos que impongan una resolución determinada.

Pero el trámite de la toma en consideración de las proposiciones regionales presenta una singularidad. La Constitución requiere que tales proposiciones sean defendidas ante el Congreso por una representación de la Asamblea proponente (art. 87.2), representación cuya misión se agota tras la resolución de la Cámara en orden a la toma en consideración o rechazo del texto presentado. La defensa se ejerce, pues, sólo en la fase introductoria del procedimiento legislativo; concretamente, durante el debate de la toma en consideración. Esto se deduce ya del propio art. 87.2 de la Constitución, que establece la representación únicamente ante el Congreso (careciendo de sentido, por tanto, que la representación continuara en la fase constitutiva congresual y se interrumpiera en la senatorial), y se corrobora por el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 133) y, más explícitamente, por el dictamen de la Comisión de Reglamento (art. 127).

En punto a la eventual retirada de esta clase de proposiciones y a la caducidad de las mismas, nos remitimos a lo ya expuesto sobre las de iniciativa popular en la misma cuestión (véase *supra*, 1.6.^a). Pero, finalizada la

legislatura de la Asamblea proponente, ¿se mantienen sus proposiciones aún no tomadas en consideración? Parece lo más lógico que no decaigan automáticamente, a la espera de su confirmación o retirada por la nueva Asamblea.

3.* Mas, sin duda, el problema más importante es el de los límites materiales de esta clase de iniciativa, que Santamaría Pastor quiere circunscribir 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 arts. 149 y 150 de la Constitución* (22). Entre otros argumentos, aduce Santamaría «una aplicación elemental del principio de especialidad o del límite del interés general en el ejercicio de las competencias autonómicas, principio —prosigue— ampliamente desarrollado en la doctrina italiana... y aplicable a España en virtud de lo dispuesto en el art. 137 de la Constitución, que condiciona la autonomía de municipios, provincias y Comunidades Autónomas a 'la gestión de sus respectivos intereses'...» (23).

Esa tesis carece, no obstante, de todo fundamento. En efecto, ya la ubicación sistemática del art. 87.2 permite afirmar, en principio, la inexistencia de tales límites materiales, por contraste con cuanto expresamente se dice en el art. 87.3 respecto a las proposiciones de origen popular; afirmación y contraste que se ratifican en el art. 166, el cual, además de otorgar iniciativa legislativa a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en materia de reforma constitucional, excluye de este campo a la iniciativa popular. Así, los únicos límites expresos a la iniciativa regional son los derivados de la reserva de iniciativa dispuesta por el art. 134.1 y 5 (Presupuestos Generales del Estado), límites que comparten las diversas clases de proposiciones. Todo ello atestigua que se ha querido otorgar a los entes territoriales autónomos un medio de participación en la determinación de la orientación política general, lo que cuadra con el principio democrático que la propia Constitución proclama y la correlativa exigencia de una pluralidad de centros generadores de iniciativa legislativa. Esta voluntad del constituyente se refleja también en las facultades que poseen las Asambleas comunitarias de «solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley» (art. 87.2) y de designar cierto número de senadores (art. 69.5) (24).

De otra parte, no es correcta, en este caso, la invocación del art. 137 como

(22) J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en F. GARRIDO FALLA y otros: *Op. cit.*, pág. 888. El subrayado es del autor citado.

(23) *Ibid.*, loc. cit.

(24) Véase al respecto las observaciones que formula MARTINES sobre las regiones italianas en su «Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia», en *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1956, págs. 103-104 (n. 8), 125 *et passim*.

soporte del criterio de especialidad y límite de la iniciativa de las Asambleas autonómicas, pues la facultad de iniciativa en el ámbito estatal que la Constitución reconoce a tales Asambleas no se conecta con el concepto de autonomía, que siempre implica una relación de contraposición (25), sino con el principio democrático que preside la forma de Estado y que implica participación. En fin, el ejemplo italiano no es extrapolable como base de interpretación en este punto (26).

A pesar de todo, este tipo de iniciativa previsiblemente se ejercerá en la dirección que Santamaría quiere marcarle de manera forzosa; mas, si alguna vez sucediera otra cosa, si dicha iniciativa se ejerciera sobre una materia de interés general, resultaría jurídicamente inatacable (27).

(25) Véase MARTINES: *Ibid.*, pág. 102.

(26) El artículo 121 de la Constitución italiana dice que el Consejo Regional «podrá hacer proposiciones de ley a las Cámaras», sin mencionar límites de ningún género. De idéntico modo se expresa el artículo 22 de la Ley de 10-II-1953, núm. 62, sobre constitución y funcionamiento de los órganos de las regiones de estatuto ordinario. Ahora bien, ocurre que cuatro de las cinco regiones de estatuto especial —adoptado, como es sabido mediante ley constitucional— restringen, de diferente guisa, la facultad otorgada por la Constitución a aquellas materias de interés regional, lo que, unido a la ubicación del precepto constitucional de referencia (situado en el Título dedicado a las regiones y no en el consagrado a la elaboración de las leyes estatales, como sucede en la Constitución española), hace opinar a la mayoría de los autores en el sentido de extender la restricción a la totalidad de las regiones (cfr. CUOCOLO: *Op. cit.*, págs. 633-635; en contra de la tesis dominante, MARTINES: *cit.*, pág. 125). Aun esta doctrina, sin embargo, reconoce la dificultad de precisar, tanto en sede científica como jurisprudencial, qué ha de entenderse por materias de interés regional y recomienda flexibilidad al propósito, apoyándose en la no identificación por los estatutos especiales entre materias objeto de la competencia legislativa regional y materias de interés regional (cfr. SPAGNA-MUSSO: *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, I, Jovene, Nápoles, 1958, páginas 96-97, y CUOCOLO: *Cit.*, pág. 635).

(27) No podría, pues, la Mesa del Congreso rechazar su admisión a trámite por la vía del instituto del control de legalidad previsto en el artículo 127 del texto del Dictamen de la Comisión de Reglamento.

Importa poner de relieve, igualmente, la incorporación en que, a mi juicio, se hallarían los Estatutos y/o los reglamentos parlamentarios regionales si pretendieran restringir la esfera material de la facultad otorgada por el artículo 87.2 de la Constitución. También incurriría en inconstitucionalidad una ley de armonización que quisiera lo propio; no, en cambio, una ley de armonización que, en pura hipótesis, ordenara el sistema de actos preparatorios de la formulación de las proposiciones en cuestión.

Por último, y dada su conexión con el tema que nos ocupa, debe reseñarse la incorrección misma del artículo 32.2 LOTC, que restringe el campo material del recurso de inconstitucionalidad cuando éste se interponga por las Comunidades Autónomas a aquellas «Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía», en contraposición a la indiscriminación objetiva con

4.^a Ya finalmente, la iniciativa legislativa regional queda sujeta, en cuanto a su tramitación e igual que las demás clases de proposiciones, al requisito de la conformidad gubernamental cuando implique «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 134.6 de la Constitución). El texto del dictamen de la Comisión de Reglamento del Congreso dispone que, admitida a trámite, tras el oportuno control de legalidad, la proposición regional, la Mesa ordenará su publicación y «su remisión al Gobierno para que manifieste... su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (art. 126.2). «Transcurridos treinta días sin que el Gobierno hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación,, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración» (art. 126.3). La normativa futura resulta muy parecida a la que contempla el vigente Reglamento provisional (art. 108.2), aunque, de acuerdo con el artículo 134.6 constitucional, más severa respecto a la cuantía del aumento de gastos. Pero lo que interesa es lo que se puede hacer en caso de conflicto, o sea, cuando se produzca una discrepancia entre el Gobierno (que entiende que hay aumento de los créditos o minoración de los ingresos presupuestarios en la proposición regional) y la Asamblea proponente (que estima constitucionalmente correcta la proposición por ella formulada). Vaya por delante que, tal como se deduce del Reglamento provisional y del dictamen, ambos en adecuada sintonía con el precepto constitucional de referencia, el Pleno del Congreso no se halla autorizado a cumplir el trámite de la toma en consideración si el Gobierno niega su conformidad a la proposición por los motivos aludidos. No le queda entonces a la Asamblea autonómica proponente otro remedio que instar al «órgano ejecutivo superior» del ente territorial al que pertenece a emprender el procedimiento regulado en los artículos 63 y siguientes de la LOTC; procedimiento que estimo aplicable al propósito, aunque la LOTC no parezca haber parado mientes en ello. En efecto, el artículo 63.1 de la citada Ley establece que, «cuando el órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma considerase que una... resolución o acto emanado de la autoridad... del Estado no respeta el orden de competencias establecido en la Constitución..., y siempre que afecte a su propio ámbito, requerirá... a éste para que sea(n)... anulados la resolución o el acto en cuestión». De no prosperar ese requerimiento, «podrá plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional» (ar-

que este procedimiento aparece al respecto contemplado en la Constitución: artículos 161.1 a) y 162.1 a).

título 63.5). Ciertamente, la solución que se defiende se muestra un tanto forzada, habida cuenta de su aparente desconocimiento por la LOTC, pero, al menos, a título de hipótesis, vale la pena detenerse en su consideración, pues el tema de la iniciativa financiera de las Comunidades Autónomas encierra potencialmente tensiones de gran envergadura.