

# LAS PROPOSICIONES DE LEY REMITIDAS POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

JUAN JOSE LAVILLA RUBIRA

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. PRECEDENTES EN LOS DERECHOS COMPARADO E HISTORICO ESPAÑOL.—III. FUNDAMENTO DE LA POTESTAD AUTONÓMICA DE PRESENTACIÓN DE PROPOSICIONES DE LEY.—IV. NACIMIENTO DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONÓMICAS: A) *Requisitos subjetivos:* 1. *¿Se reconoce la potestad a las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas?* 2. *¿Podrían ejercer la potestad instituciones autonómicas distintas a las Asambleas?* 3. *¿Podrían presentarse proposiciones de ley conjuntamente por más de una Asamblea?* 4. *¿Es el Pleno de la Asamblea el único órgano competente para acordar la remisión de proposiciones de ley, o también lo es su Diputación Permanente?* B) *Requisitos materiales.* C) *Requisitos procedimentales:* 1. *Iniciativa.* 2. *Tramitación.* 3. *Aprobación.* D) *Requisitos formales.*—V. VIDA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONOMICAS: A) *Presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados:* 1. *Sujeto destinatario.* 2. *Forma.* 3. *Plazo.* 4. *Frecuencia.* 5. *Materia.* B) *Calificación por la Mesa del Congreso de los Diputados:* 1. *Objeto de la verificación.* 2. *Resultado de la verificación e impugnación de la decisión de la Mesa.* C) *Manifestación del criterio del Gobierno y de su conformidad o no a la tramitación.* D) *Trámite de toma en consideración por el Pleno.* E) *Tramitación posterior.*—VI. EXTINCIÓN DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONÓMICAS: A) *Retirada.* B) *Caducidad:* 1. *Disolución del Congreso de los Diputados.* 2. *Disolución de la Asamblea proponente.*

## I. INTRODUCCION

El carácter primario con que opera el principio de separación o competencia en las relaciones entre el ordenamiento del Estado y los de las Comunidades Autónomas no obsta a la existencia de vínculos positivos entre uno y otros, fundados en su común subordinación al supraordenamiento constitucional y en la identidad de sus sujetos destinatarios y del territorio en el que despliegan su eficacia (1). Entre tales vínculos, desempeñan un papel capital

---

(1) Así, E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T.-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Curso de Derecho Administrativo», I, 4.ª ed., Civitas, Madrid, 1983, pp. 282-286 y 291-293.

en nuestros días en todos los Estados descentralizados políticamente los que, de forma más o menos directa, expresan las exigencias del principio de cooperación, el cual, no obstante hallarse «implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución» (2), ve explícitamente consagradas en ésta algunas de sus manifestaciones singulares. Pues bien, al análisis de una de ellas —la potestad de remitir proposiciones de ley a la Mesa del Congreso de los Diputados, reconocida por el artículo 87.2 de la Constitución (en adelante, CE) a las Asambleas de las Comunidades Autónomas— se dedica el presente trabajo (3).

La modalidad de participación de los órganos autonómicos en el proceso de formación de la voluntad de un órgano estatal prevista por el artículo 87.2 CE ha experimentado ya, en los diez años transcurridos desde la entrada en vigor del texto constitucional, un cierto rodaje en la práctica. Esta

(2) Sentencia del Tribunal Constitucional 18/1982, de 4 de mayo, fund. jurfd. 14, «Jurisprudencia Constitucional», Secretaría General del Tribunal Constitucional (en adelante, JC), t. III, p. 244, refiriendo la expresión transcrita en el texto al deber de colaboración entre autoridades estatales y autonómicas. Como advierte A. LA PERGOLA, «La técnica constitucional de la autonomía» (trad. de P. Lucas Murillo de la Cueva), en *Ius et Praxis*, núm. 11, junio 1988, p. 14, «la cooperación de los poderes (...) se impone como una necesidad funcional, por no decir histórica, de los sistemas descentralizados, desde el momento en que el esquema de distribución trazado en el texto escrito de la Constitución es aplicado y ajustado a la realidad».

(3) Quedan excluidos del ámbito de este estudio los problemas específicos a que pudieran dar lugar las propuestas autonómicas de reforma constitucional, formuladas al amparo del art. 166 CE, y las de reforma estatutaria, fundadas en los arts. 147.3 y 152.2 CE. Debe señalarse, no obstante, que, una vez transcurrido el plazo de cinco años establecido por el art. 148.2 CE, la tramitación en las Cortes Generales de las propuestas de reforma de los Estatutos formuladas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas suscita algunos de los problemas más importantes de la actual fase de desarrollo del Estado autonómico. Baste aquí con mencionar tres de ellos: *a)* si la Mesa del Congreso de los Diputados es competente, en la fase de admisión a trámite de la propuesta de reforma, para controlar el cumplimiento por la Asamblea remitente del quórum estatutario que corresponda por razón de la materia afectada por la reforma y, en caso de incumplimiento, para inadmitir sin más la propuesta; *b)* si las Comunidades Autónomas tienen, *ex art.* 148.2 CE, un verdadero derecho subjetivo a la ampliación de sus competencias tras el transcurso de los cinco años (responde negativamente a esta cuestión E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «La revisión del sistema de Autonomías territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo», Civitas, Madrid, 1988, pp. 47-52); y *c)* si, con ocasión de la tramitación de la propuesta de reforma, pueden las Cortes Generales reducir las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente por debajo del nivel asumido en la versión inicial del Estatuto, esto es, si cabe la *reformatio in peius* (excluye tal posibilidad, entre otros, S. MUÑOZ MACHADO, «Derecho Público de las Comunidades Autónomas», I, Civitas, Madrid, 1982, pp. 307-308).

experiencia aplicativa corrobora en algunas ocasiones, matiza en otras y enriquece en todo caso, los criterios y las sugerencias formulados por la doctrina que ha analizado esta figura, la cual, si ha mostrado un encomiable interés por los ejemplos ofrecidos por el Derecho comparado —y, fundamentalmente, por el italiano—, no ha prestado, sin embargo, excesiva atención a las soluciones que han prevalecido en nuestra práctica, pese a su evidente valor integrador de las disposiciones constitucionales y reglamentarias, que en determinados supuestos las eleva al rango de verdaderas costumbres constitucionales.

Tras una breve referencia a los *precedentes* en los Derechos comparado e histórico español y al *fundamento* de esta potestad, el hilo del discurso seguirá el ciclo vital de las proposiciones de ley autonómicas, dando cuenta, en primer lugar, de los requisitos —subjetivos, materiales, procedimentales y formales— que han de concurrir para su *nacimiento*, exponiendo a continuación las diversas fases por las que atraviesa su *vida* —presentación ante la Mesa del Congreso, calificación por ésta, remisión al Gobierno, toma en consideración y tramitación posterior—, para concluir con el análisis de las causas determinantes de su *extinción* como proposiciones de ley.

## II. PRECEDENTES EN LOS DERECHOS COMPARADO E HISTORICO ESPAÑOL

1. El reconocimiento en favor de los entes territoriales descentralizados políticamente de la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento estatal es relativamente infrecuente en el panorama del Derecho comparado, en el que, no obstante, pueden hallarse algunas manifestaciones: art. 71.3 de la Constitución mexicana de 1917, art. 113 de la soviética de 1977 y, como ejemplos más próximos y susceptibles, por ello, de influir en mayor medida en la adecuada resolución de algunos de los problemas técnicos planteados en nuestro ordenamiento, los constituidos por el art. 121.2 de la Constitución italiana de 1947, que atribuye la potestad a los Consejos Regionales, y el artículo 170.1 de la Constitución portuguesa de 1976-1982, que la reconoce a las regiones autónomas, esto es, Azores y Madeira (4).

---

(4) En el libro de la UNION PARLEMENTAIRE, *Les Parlements dans le monde*, deuxième ed., préparé par Le Centre International de Documentation Parlementaire de l'Union Interparlementaire, vol. II, 1987, se afirma que en un total de 9 Estados, de los 83 objeto de estudio, se reconoce el derecho de iniciativa legislativa a «regiones, Estados miembros, etc.» (p. 984). Además de los mencionados en el texto y de España, se alude a los cuatro siguientes: Finlandia, donde la Asamblea Provincial de las Islas

La razón del escaso desarrollo de esta institución en los Estados políticamente descentralizados se suele cifrar (5) en que, en la gran mayoría de éstos, de una parte las poblaciones de las instancias autónomas están real y efectivamente representadas en la Cámara Alta de la instancia central, y de otra, ésta es titular de la potestad de iniciativa legislativa, por lo que, de hecho y por vía indirecta, la situación es relativamente análoga a la que se derivaría de la atribución directa a las instancias autónomas de tal potestad.

2. Por lo que concierne al Derecho español, el contenido del art. 87.2 CE entraña una relevante novedad. Tradicionalmente, la iniciativa legislativa ha tenido entre nosotros una configuración dualista —atribuyéndose la potestad correspondiente al Rey y a las Cortes—, salpicada, no obstante, de algún período monista, en el que se estableció un monopolio en favor del Monarca —Estatuto Real de 1834— (6). Ni siquiera en el Proyecto de Constitución Federal de 1873 o en la Constitución republicana de 1931 se atribuyó a los Estados miembros o a las regiones constitutivas del Estado integral, respectivamente, la potestad de ejercer la iniciativa legislativa ante el Parlamento central.

El origen inmediato del art. 87.2 CE se halla en el art. 92.3 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 1977, que reconocía la potestad de iniciativa legislativa a los entes autonómicos a los que se la atribuyera una ley, con remisión, respecto de la forma de su ejercicio, a lo

de Aland está legitimada para remitir proposiciones de ley al *Euduskunta* (p. 994); Suiza, cuya Constitución Federal reconoce a los Cantones, en su art. 93.2, la potestad de iniciativa legislativa ante el Parlamento Federal (p. 1005); Yugoslavia, donde las Asambleas de las Repúblicas y Provincias gozan de derecho de iniciativa ante el Consejo de las Repúblicas y Provincias (p. 1007); y República Federal de Alemania (p. 984). En relación con este último Estado, debe tenerse en cuenta que el verdadero titular de la iniciativa legislativa es el *Bundesrat*, conforme al art. 76.1 de la Ley Fundamental de Bonn, de forma que cuando un *Land* le remite una proposición, el Presidente de aquél está simplemente obligado a trasladarla a las Comisiones competentes (art. 36 del Reglamento, cuyo texto puede hallarse en el *Boletín de Legislación Extranjera*, Cortes Generales, núms. 60-63, septiembre-diciembre 1986, p. 31), las cuales decidirán libremente acerca de su asunción o no como propia (así, E. DENNINGER, «El procedimiento legislativo en la República Federal de Alemania» (trad. de J. Nicolás Muñiz), en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, núm. 16, enero-abril 1986, p. 34).

(5) Así, P. SANTOLAYA MACHETTI, «Descentralización y cooperación (Introducción al estudio de los mecanismos de cooperación en los Estados basados en la descentralización política; su aplicación al caso español)», IEAL, Madrid, 1984, p. 339.

(6) El régimen de la iniciativa legislativa a lo largo de nuestra historia se expone en F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS, «El derecho de petición y la iniciativa legislativa», en *Cuadernos de Documentación*, núm. 25, Instituto Nacional de Prospectiva, Madrid, 1980, pp. 34-37.

dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía. A pesar de que este precepto condicionaba la efectiva asunción de la competencia a su atribución mediante una ley, no deja de resultar notable que la introducción de una novedad tan sustancial en nuestro ordenamiento jurídico-político no suscitase ninguna oposición de fondo, y sí sólo respecto de la conveniencia de establecerla con carácter general en un momento en el que el proceso de constitución de los entes autonómicos apenas había comenzado (7).

La existencia de este precedente explica que el reconocimiento de la potestad de iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas ante las Cortes Generales luciera ya en el Anteproyecto de Constitución y que, con modificaciones en su tenor literal, se mantuviera a lo largo de todo el íter constituyente, en el que, pese a hallar cierta oposición (8), no fue una cuestión

---

(7) La posibilidad de que los entes autonómicos remitieran proposiciones de ley al Congreso de los Diputados no aparecía prevista en el Proyecto de Reglamento Provisional elaborado por la Ponencia constituida al efecto (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes*, número 6, 13 de agosto de 1977). Su introducción fue propuesta por una enmienda del Grupo Parlamentario Comunista, que la Ponencia rechazó en consideración a que los entes autonómicos son «organismos todavía inexistentes y cuyas competencias están por determinar por la Constitución» (Informe de la Ponencia, que no ha sido objeto de publicación oficial). En el debate de la enmienda que tuvo lugar en la Comisión de Reglamento (*Diario de Sesiones*, núm. 12, 22 septiembre 1977, pp. 433-438), los intervinientes pusieron de relieve su acuerdo con el fondo de la propuesta, por considerar «muy lógica la facultad de los entes autonómicos de las nacionalidades y regiones para proponer al Parlamento del Estado las medidas legislativas que estimen convenientes» (señor Gómez Llornte, quien manifestó hablar «por encargo» de la Ponencia, p. 434). Pero la circunstancia de que todavía no estuvieran determinados cuáles serían finalmente los entes autonómicos hacía desaconsejable, en ese momento, la aprobación de «un texto, en realidad, en blanco» (señor Peces-Barba Martínez, p. 435). El acuerdo sobrevino en virtud de una enmienda *in voce* del señor Solé Barberá, que introdujo la necesidad de una *interpositio legis* para la efectiva asunción de la potestad. Resulta muy significativo que los dos únicos votos en contra del que sería texto final del art. 92.3 se fundaran exclusivamente en su incorrección técnica y jurídica (intervención del señor Lapuerta y Quintero, p. 438).

(8) En el Congreso de los Diputados, únicamente una de las enmiendas presentadas al entonces art. 80.3 del Anteproyecto de Constitución proponía su supresión: la núm. 35, del señor De la Fuente y de la Fuente (AP), fundada en considerar «excesivo atribuir a las Asambleas territoriales la misma facultad que se atribuye al Gobierno y a las Cortes», pues sería suficiente «que cada territorio autónomo actúe a través de los diputados y senadores que lo representan» («Constitución española. Trabajos parlamentarios», t. I, Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 150). La mencionada enmienda fue defendida en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas por el señor Fraga Iribarne, quien leyó un texto del señor diputado enmendante, en el que se argumentaba que la potestad de remitir proposiciones de ley a la Mesa del Congreso atribuida a las Asambleas autonómicas implicaría reconocer a las Comunidades Autó-

objeto de especial polémica entre las diversas fuerzas políticas concurrentes (9).

### III. FUNDAMENTO DE LA POTESTAD AUTONOMICA DE PRESENTACION DE PROPOSICIONES DE LEY

1. Desde un punto de vista estructural, la potestad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados atribuida a las Asambleas de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación del principio de unidad. De una parte, el ejercicio de tal potestad entraña la participación —bien que en el limitado aspecto de la promoción— de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado y, en consecuencia, expresa la integración de aquéllas en éste, del que son elemento constitutivo esencial. De otra parte, la remisión al Parlamento nacional de una proposición de ley implica el reconocimiento por la Comunidad Autónoma remitente del carácter limitado de sus competencias —que no se extienden a la aprobación de aquélla—, como corresponde a su condición de ente autónomo y no soberano (10). En fin, la actitud postulante de los delegados de la Asamblea que solicitan del Congreso de los Diputados la toma en consideración de la proposición de ley expresa, casi físicamente, la supremacía del Estado, en la que la institución estudiada halla, por consiguiente, su primer fundamento (11).

---

nomas la «titularidad parcial de la soberanía nacional», ya que se ampliaría a todo el Estado su ámbito territorial de actuación, y daría lugar a «motivos de fricción» con el Estado, en el supuesto de que las Cortes Generales no aprobaran una proposición. La enmienda fue rechazada con 29 votos en contra y dos a favor (*Diario de Sesiones*, núm. 80, 2 junio 1978, pp. 2926-2927, recogido en «Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit., t. II, pp. 1298-1299). En el Senado, propuso la supresión la enmienda núm. 226, del señor Carazo Hernández (Grupo Mixto) («Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit., t. III, p. 2761), que asimismo fue rechazada, con un solo voto a favor (*Diario de Sesiones del Senado*, núm. 49, Comisión de Constitución, 5 septiembre 1978, p. 2285, recogido en «Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit., t. III, p. 3691).

(9) En el proceso de elaboración del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, ninguna de las enmiendas presentadas tuvo por objeto el art. 127 —en el que se regulan las proposiciones de ley autonómicas—, cuyo texto fue aprobado con un voto en contra y 12 abstenciones (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, núm. 211, 10 febrero 1982, p. 12515).

(10) Por vez primera, Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981, de 2 de febrero, fund. juríd. 3.º, JC, t. I, p. 43.

(11) La idea de que el fundamento inmediato de la iniciativa legislativa autonómica se conecta con el principio de unidad halló manifestación explícita en el proceso

2. Ahora bien, la circunstancia de que el simple ejercicio de la potestad de iniciativa entrañe un implícito tributo a la unidad del Estado no obsta a que el fin al que se orienta aquél esté típica e incluso naturalmente teñido de tintes inequívocamente descentralizadores. En efecto, si no el desbloqueo de la potestad autonómica de desarrollo legislativo de las bases estatales (12), el objetivo al que lógicamente tenderán las proposiciones de ley autonómicas será, bien el aumento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente, bien la defensa y la promoción de los intereses de la población representada en la Asamblea proponente. Desde el punto de vista teleológico, por consiguiente, la potestad reconocida por el art. 87.2 CE contribuye a la realización del principio constitucional de autonomía (13).

La experiencia del Derecho comparado acredita, sin embargo, como se puso de relieve, que la potestad de iniciativa legislativa territorial es desconocida en los sistemas federales propiamente tales y, por el contrario, ha sido acogida en aquellos ordenamientos en los que la autonomía de las instancias descentralizadas es, *de iure* o *de facto*, menor. El art. 87.2 CE expresa

---

de elaboración del art. 92.3 del Reglamento Provisional del Congreso de 1977, cuando el diputado señor Arana Pelegrí (Minoría Vasco-Catalana) afirmó que el reconocimiento de aquélla «sería un acercamiento por parte de las nacionalidades y regiones al ente supremo que en este momento es el Parlamento español. Creo que de esta manera se tranquilizaría (y digo tranquilizar en el sentido que todo el mundo puede comprender) a determinados estamentos que pueden tener ciertas suspicacias. Ayudaría en todo eso a esta España unitaria que queremos todos dentro de su diversidad» (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 12, Comisión de Reglamento, 22 septiembre 1977, p. 435).

(12) Se ha sostenido (por J. A. SANTAMARÍA PASTOR, en su comentario al art. 87 CE en *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed., dirigidos por F. Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985, p. 1260) que el fundamento de la previsión contenida en el art. 87.2 CE se halla en la conveniencia de evitar el bloqueo de la potestad autonómica de desarrollo legislativo de las bases estatales que se derivaría del no ejercicio por parte del Estado de su potestad de dictar tales bases. Pero, cualquiera que fuese la intención del legislador constituyente, esta tesis resulta hoy objetivamente inaceptable, porque el Tribunal Constitucional ha declarado (por vez primera, en la Sentencia 32/1981, de 28 de julio, fund. juríd. 6.º, JC, t. II, pp. 225 y ss.) que entre norma básica estatal y norma autonómica de desarrollo no ha de existir necesariamente una relación cronológica de sucesión, sino que, cuando el Estado no haya actuado con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución su potestad de dictar las normas básicas en una determinada materia, las Comunidades Autónomas podrán inferir racionalmente tales bases de la legislación preconstitucional o de los principios contenidos en la propia Constitución, a efectos de poder dictar sus normas de desarrollo.

(13) En este sentido podría convenirse en que la atribución del derecho de iniciativa legislativa a las Comunidades Autónomas expresa «el alto espíritu autonómico» de nuestra Constitución, como ha afirmado O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 563.

ciertamente el principio de autonomía, pero no es sino un sucedáneo de otras técnicas de instrumentación de la participación autonómica en la formación de la voluntad estatal que implicarían un mayor grado de distribución real del poder político y, muy particularmente, de la efectiva configuración del Senado como una «Cámara de representación territorial», cual demanda el art. 69.1 CE (14). Las consecuencias de esta afirmación deben matizarse, no obstante, en dos direcciones:

a) La potestad reconocida por el art. 87.2 CE puede tener, pese a su carácter de alternativa de segundo grado (15) respecto de otras figuras dotadas de mayor incidencia potencial en la determinación del contenido de la voluntad estatal, una gran relevancia política (16), en particular si se ejercita conjuntamente por varias Comunidades Autónomas.

b) Es altamente improbable que una futura reforma constitucional que homologara al Senado con las Cámaras Altas de los Estados Federales conllevara la supresión de la potestad reconocida por el art. 87.2 CE, pese a que, en tal caso, desaparecería el supuesto que, en hipótesis, determinó su nacimiento. A la supresión se opondrían el sentido de la dinámica política que presuntamente inspiraría la reforma —que tendería a favorecer la acumulación de instrumentos de intervención autonómica en el proceso de formación de la voluntad estatal—, y la propia consolidación de la figura de la iniciativa legislativa territorial, que, aunque no ha sido utilizada hasta el momento presente con excesiva frecuencia, ha acreditado ya su evidente virtualidad.

3. Expresión estructural de la integración de las Comunidades Autónomas en la superior unidad política estatal; poder teleológicamente orientado al incremento de las competencias autonómicas y a la promoción y la defensa

(14) GARCÍA DE ENTERRÍA (*op. cit.* en nota 3, pp. 32-34) afirma que, en la actualidad, nuestro sistema no tiene menos garantías para los territorios autonómicos que un sistema federal de estricta observancia, salvo en lo relativo a la participación autonómica en la formación de la voluntad del Estado y, sobre todo, a la configuración del Senado, punto en el que son apreciables insuficiencias respecto del tipo ideal del Estado federal.

(15) A. TEIXEIRO PIÑEIRO (*O Parlamento de Galicia*, IR INDO Edicións, Vigo, 1988, p. 31) califica de «tímidos» los procedimientos de participación autonómica en la formación de la voluntad estatal instrumentados por el art. 87.2 CE.

(16) F. CUOCOLO, voz «Iniziativa legislativa», en *Enciclopedia del Diritto*, t. XXI, Giuffrè, Milán, 1971, p. 612, subraya el carácter político de la institución de la iniciativa legislativa, cuyo examen no debe realizarse sólo en el marco del procedimiento legislativo, sino en un contexto más amplio, pues contribuye a la calificación de la concreta articulación de las relaciones entre los poderes supremos y se inserta, por tanto, aunque en medida no siempre idéntica, en la determinación del sistema de gobierno.

de los intereses autónomamente gestionados por las Comunidades: la iniciativa legislativa autonómica ante las Cortes Generales se funda al tiempo en los principios de unidad y de autonomía (17) y constituye una típica manifestación —a la vez cooperativa y garantizadora (18)— de las relaciones de inordinación propias de los Estados descentralizados, en virtud de las cuales éstos no son un simple equilibrio entre un poder central y una pluralidad de poderes territoriales, sino una síntesis dialéctica entre ambos (19).

#### IV. NACIMIENTO DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONOMICAS

El nacimiento a la vida jurídica de una proposición de ley elaborada al amparo de lo dispuesto por el art. 87.2 CE exige la concurrencia de diversos requisitos subjetivos, materiales, procedimentales y formales, que se exponen a continuación.

##### A) *Requisitos subjetivos*

El art. 87.2 CE habilita a «las Asambleas de las Comunidades Autónomas» a remitir a la Mesa del Congreso proposiciones de ley. Pese a la aparente claridad de la determinación constitucional del sujeto activo de la iniciativa, su examen suscita diversas cuestiones.

(17) En alguna ocasión se ha sostenido que la potestad de remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados es una manifestación del principio de solidaridad: J. A. ALONSO DE ANTONIO: *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, t. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pág. 379. Por su parte, L. CALIFANO, *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, Giuffrè, Milán, 1988, p. 105, n. 86, parece admitir cierta conexión entre el art. 87.2 CE y el principio de solidaridad.

(18) Advierten T. MARTINES y A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto regionale*, seconda ediz. riveduta e aggiornata, Giuffrè, Milán, 1987, pp. 99-100, que en el sistema italiano de relaciones entre Estado y regiones existen dos polos: separación-garantía, de una parte, y cooperación-participación, de otra. El esquema es aplicable a nuestro ordenamiento, en el que la potestad reconocida por el art. 87.2 CE refleja el contenido de ambos: por un lado, en su consideración inmediata, es una típica técnica de cooperación funcional (así, MUÑOZ MACHADO, *op. cit.* en nota 3, I, p. 231; SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.* en nota 5, pp. 338 y ss., y J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, t. I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 938); por otro lado, mediatemente considerado, es un instrumento del que se valen las Comunidades Autónomas para garantizar e incrementar un ámbito competencial propio y separado del estatal.

(19) El concepto de relaciones de inordinación, en M. GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, 4.ª ed., Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1957, p. 239.

1. *¿Se reconoce la potestad a las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas?*

El problema se plantea porque todos los Estatutos de Autonomía mencionan tal potestad (20) —limitándose a reiterar el contenido del art. 87.2 CE o a remitirse sin más a él—, salvo la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (21). ¿Significa ello que el Parlamento de Navarra no está habilitado para remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados y que, en el caso de que las remitiera, su valor sería el de simples peticiones? Pese a que aquél no ha presentado hasta el momento ninguna proposición de ley, la conclusión apuntada debe rechazarse (22), en virtud de los argumentos siguientes:

a) Ante todo, la atribución de esta potestad se verifica directamente *ex art. 87.2 CE*, sin necesidad de la interposición de una norma estatutaria. Así resulta: del tenor literal del precepto constitucional; de su comparación con el art. 92.3 del Reglamento Provisional del Congreso de 1977, y de la inaplicabilidad a esta facultad del art. 149.3 CE, que, al exigir la asunción estatutaria de las competencias como condición para residenciar su titularidad en las Comunidades Autónomas, establece una regla operante sólo en el marco de la distribución de competencias materiales entre Estado y Comunidades Autónomas —como acredita el hecho de que la no asunción en el

---

(20) Est. del País Vaco (art. 28.b), Est. de Cataluña (art. 34.2), Est. de Galicia (art. 10.1.f), Est. de Andalucía (art. 30.11), Est. de Asturias (art. 24.3), Est. de Cantabria (art. 9.1.b), Est. de La Rioja (art. 17.1.h), Est. de Murcia (art. 23.3), Est. de la Comunidad Valenciana (art. 11.f), Est. de Aragón (art. 16.c), Est. de Castilla-La Mancha (art. 9.2.h), Est. de Canarias (art. 12.e), Est. de Extremadura (art. 20.1.f), Est. de las Islas Baleares (art. 26.2), Est. de Madrid (art. 14.11) y Est. de Castilla y León (art. 13.6). Además, diversos preceptos estatutarios aluden específicamente a la iniciativa autonómica para la aprobación por las Cortes Generales de las leyes de transferencia o delegación a las que se refiere el art. 150.2 CE, pese a que tal caso se halla comprendido en la previsión general de la iniciativa legislativa autonómica. Mencionan expresamente este supuesto concreto de iniciativa el Est. de Cataluña (art. 28), Est. de Galicia (artículo 36), Est. de Andalucía (arts. 21-22), Est. de Asturias (art. 14), Est. de Cantabria (art. 25.2), Est. de La Rioja (art. 11.2), Est. de Murcia (art. 13.2), Est. de la Comunidad Valenciana (art. 43), Est. de Aragón (art. 37.2.b), Est. de Castilla-La Mancha (art. 35.2. Segundo), Est. de Canarias (art. 35.a), Est. de Extremadura (art. 10.2), Est. de las Islas Baleares (art. 16.2. Segundo), Est. de Madrid (art. 29.2 y 3) y Est. de Castilla y León (art. 29.2.b).

(21) Tal Ley únicamente prevé un supuesto de iniciativa legislativa de la Comunidad Foral —la relativa a las Leyes estatales por las que se le atribuyan, transfieran o deleguen facultades o competencias—, en el que el órgano legitimado no es el Parlamento, sino la Diputación Foral (art. 39.2).

(22) En el mismo sentido, SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.* en nota 5, p. 348.

Estatuto conlleva la atribución de la competencia correspondiente al Estado, en virtud de la cláusula residual—, pero no en el ámbito de las potestades meramente formales, entre las que se incluye la de iniciativa legislativa.

b) Por otra parte, el art. 11 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, al enunciar las funciones del Parlamento de Navarra, incluye una cláusula general —«desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico»—, en la que, desde luego, se comprenden las funciones atribuidas por la Constitución misma.

c) En tercer lugar, es aplicable por analogía el criterio establecido por el Tribunal Constitucional en relación con otra potestad meramente formal, como es la de interposición de recursos de inconstitucionalidad: pese a que el Estatuto de Autonomía del País Vasco únicamente la atribuye al Parlamento Vasco, y no al Gobierno Vasco (art. 28), la jurisprudencia constitucional ha declarado que éste también se halla legitimado, en virtud de la expresa mención de los «órganos colegiados ejecutivos» de las Comunidades Autónomas que al efecto realizan los arts. 162.1.a) CE y 32.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) (23).

d) Es cierto que el Tribunal Constitucional, precisamente con ocasión del análisis de la naturaleza de la Comunidad Foral de Navarra, no incluye entre las normas que se aplican imperativamente a las Comunidades Autónomas, con exclusión del principio dispositivo, a la contenida en el artículo 87.2 CE. Pero también lo es, de una parte, que el propio intérprete supremo de la Constitución rechaza expresamente el «carácter exhaustivo» de la enumeración que realiza (24) y, de otra, que la disposición del art. 87.2 no es imperativa, sino habilitante.

e) En fin, el Reglamento del Parlamento de Navarra da por supuesto que éste se halla legitimado para remitir proposiciones de ley al Congreso de los Diputados, al regular en su art. 204 el procedimiento para el ejercicio de esta potestad.

## 2. *¿Podrían ejercer la potestad instituciones autonómicas distintas a las Asambleas?*

El origen de la cuestión suscitada en el epígrafe se halla en el carácter dispositivo informador del sistema de organización territorial del Estado, que se manifiesta no sólo en materia de distribución de competencias, sino también en punto a la organización institucional autonómica. Habida cuenta de

(23) Así, Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, fund. juríd., 4.º, JC, t. XV, p. 142.

(24) Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, fund. juríd. 2.º, JC, t. VIII, pp. 173-174.

que existía la posibilidad de que no todas las Comunidades Autónomas se dotaran de una Asamblea, se podría haber planteado la posibilidad de que, en las Comunidades en las que sólo existiera un órgano colegiado ejecutivo, éste quedara legitimado, en virtud de una interpretación flexible del artículo 87.2 CE, para remitir proposiciones de ley a la Mesa del Congreso (25).

Aunque la cuestión carece hoy de trascendencia práctica, pues en todas las Comunidades Autónomas existe una Asamblea Legislativa, no es inconveniente salir al paso de la posibilidad expuesta, que debe rechazarse por las dos razones siguientes: *a)* se opone al tenor literal del art. 87.2 CE, en el que se menciona exclusivamente a las «Asambleas», órganos dotados de identidad constitucional propia y distinta de la que corresponde al «Consejo de Gobierno» (art. 152.1 CE) u «órgano colegiado ejecutivo» [art. 162.1.a) CE]; y *b)* parece razonable que la función de promoción de la actividad legislativa estatal, esto es, de la actividad en virtud de la cual se dictan auto-disposiciones de la comunidad sobre sí misma, corresponda exclusivamente a los órganos a través de los que se articula la representación política inmediata de las diversas partes integrantes de dicha comunidad, esto es, a las Asambleas, y no a los órganos ejecutivos autonómicos, cuya legitimación para presentar proposiciones de ley carece, por consiguiente, de justificación institucional (26).

Naturalmente, las consideraciones precedentes no obstan a la posibilidad de que un Consejo de Gobierno autonómico remita una propuesta de texto normativo al Congreso de los Diputados, pero su naturaleza y eficacia no serían las de una proposición de ley, sino las propias de una mera petición.

---

(25) Durante el proceso constituyente, la enmienda núm. 510 de las presentadas en el Senado, del señor Xirinacs i Damians (Grupo Mixto), propuso reconocer el derecho de iniciativa legislativa a «los Estados Confederados representados por sus órganos de poder», expresión esta última que hubiera permitido incluir tanto a los órganos legislativos como a los ejecutivos («Constitución española. Trabajos parlamentarios», *op. cit.*, en nota 8, t. III, p. 2877).

(26) El concepto de ley como autodisposición de la comunidad sobre sí misma, en GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.* en nota 1, t. I, p. 135. Un argumento similar al expuesto en el texto emplea en la doctrina italiana G. D'ORAZIO, «Contributo allo studio delle funzioni costituzionali delle Regioni», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 1972, p. 690, con el fin de rechazar el derecho de iniciativa del órgano ejecutivo regional, al subrayar que la relación representativa que liga a éste con el pueblo regional es sólo indirecta o de segundo grado. En consideración a las afirmaciones contenidas en el texto podría cuestionarse, por consiguiente, la constitucionalidad de lo establecido por el art. 39.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (véase la nota 21).

3. *¿Podrían presentarse proposiciones de ley conjuntamente por más de una Asamblea?*

Formalmente, deben distinguirse dos casos: presentación de una sola proposición de ley por varias Asambleas conjuntamente, y presentación de varias proposiciones de ley de contenido idéntico por diferentes Asambleas. La admisibilidad del segundo supuesto parece indudable. La del primero ha sido negada por un sector de la doctrina italiana (27), pero en nuestro ordenamiento no parece haber razones dogmáticas ni jurídico-positivas que justifiquen tal solución negativa: del mismo modo que varios Grupos Parlamentarios pueden presentar conjuntamente una sola proposición de ley al amparo del art. 126.1.2.º del Reglamento del Congreso (en adelante, RC) —y tal posibilidad está consagrada por la práctica—, no habría inconveniente en que varias Asambleas autonómicas aprobaran proposiciones de ley de contenido idéntico y posteriormente remitieran al Congreso de los Diputados un único texto, mediante un solo oficio firmado por los Presidentes de todas ellas. Aun reconociendo la admisibilidad de la iniciativa conjunta, es más sencillo, sin embargo, el sistema de la pluralidad de iniciativas idénticas, lo que, unido al hecho de que la eficacia política de ambas técnicas parece similar, explica que mientras aquélla permanece aún inédita, ésta cuenta ya con un ejemplo en la práctica (28).

En el supuesto de que se presente una iniciativa conjunta en sentido estricto, parece lógico, puesto que hay una sola proposición de ley, que el número máximo de parlamentarios autonómicos que puedan defenderla en el trámite de toma en consideración, en aplicación de los arts. 87.2 CE y 127 RC, sea de tres, a distribuir entre las Asambleas remitentes. Por el contrario, si se remiten varias proposiciones de ley idénticas, el hecho de que se acuerde su tramitación acumulada no debe obstar a que puedan intervenir en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados un máximo de tres parlamentarios de cada una de las Asambleas remitentes (29), lo que constituye, como

(27) CUOCOLO, *op. cit.* en nota 16, p. 634.

(28) En la II Legislatura, en efecto, el Parlamento de Cataluña, las Cortes de Aragón y el Parlamento de Andalucía remitieron al Congreso de los Diputados sendas proposiciones de ley de idéntico contenido para la regulación de las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares de las Comunidades Autónomas (publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, números 70, 74 y 80, correspondientes al 14 de marzo, al 3 de abril y al 21 de mayo de 1984, respectivamente).

(29) Tal fue el criterio seguido en la tramitación acumulada de las tres proposiciones de ley mencionadas en la nota 28. En efecto, en la sesión plenaria en la que se debatió su toma en consideración intervinieron en defensa de ésta tres representan-

es obvio, una razón adicional no despreciable para preferir el sistema de pluralidad de iniciativas.

Por último, y como ya se sugirió, cualquiera de las dos modalidades de expresión de la voluntad concorde de los Parlamentos autonómicos implicados dota al texto sometido al Congreso de los Diputados de un plus de legitimidad, no sólo cuantitativo, sino también cualitativo, en la medida en que aquél pierde el sabor local o particularista que instintivamente pudiera asociarse a las iniciativas individuales y adquiere, por el contrario, la apariencia de constituir un instrumento dirigido a satisfacer necesidades comúnmente sentidas por el conjunto del pueblo español o, al menos, por una parte sustancial de él. El respaldo plural a una proposición de ley refuerza (30), pues, su peso político y le hace acreedora, de hecho y por la propia naturaleza de las cosas, a una consideración más deferente por las Cortes Generales (31). En la utilización sistemática de las técnicas de la iniciativa conjunta y la pluralidad de iniciativas idénticas se halla, probablemente, una de las vías más eficaces para asegurar un desarrollo fecundo a la institución de la iniciativa legislativa autonómica.

4. *¿Es el Pleno de la Asamblea el único órgano competente para acordar la remisión de proposiciones de ley, o también lo es su Diputación Permanente?*

Prescindiendo ahora de la cuestión de la incidencia de la disolución de la Asamblea sobre las proposiciones de ley ya remitidas al Congreso, que se considerará con posterioridad (así como de la posibilidad de delegar en las Comisiones la competencia), el problema planteado en el epígrafe debe resolverse, con carácter general, negando que las Diputaciones Permanentes autonómicas puedan acordar la remisión de proposiciones de ley al Congreso de los Diputados (32). Así resulta, en efecto, del análisis de las funciones

---

tes del Parlamento de Cataluña, uno de las Cortes de Aragón y uno del Parlamento de Andalucía (el debate se recoge en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Pleno, núm. 189, 14 marzo 1985, pp. 8691-8701).

(30) V. SPAZIANTE, *L'iniziativa legislativa delle regioni*, Giuffrè, Milán, 1978, p. 29, califica de «reforzada» la iniciativa conjunta de varias regiones.

(31) Las proposiciones de ley mencionadas en la nota 28 fueron tomadas en consideración, acumuladamente, por el Pleno del Congreso de los Diputados, y su tramitación ulterior desembocó en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas.

(32) Con referencia al ordenamiento italiano, D'ORAZIO, *op. cit.* en nota 26, pp. 688-691, sostiene que si un Consejo Regional es disuelto conforme al art. 126 de

atribuidas a aquéllas por los Reglamentos parlamentarios autonómicos, la inmensa mayoría de los cuales contienen una enumeración de competencias específicas, basada en lo sustancial en el modelo del art. 52.1 del Reglamento del Parlamento catalán, entre las que no se incluye el ejercicio de la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales. Sólo dos —los de los Parlamentos vasco y navarro, en sus artículos 41.2 y 64.1, respectivamente— establecen una cláusula general de competencia en favor de las Diputaciones Permanentes —Comisión Permanente en la terminología navarra—, a las que se encomienda el ejercicio en supuestos de urgencia de las mismas funciones que al Pleno. Ahora bien, la propia naturaleza del acuerdo de remisión al Congreso de los Diputados de una proposición de ley, que se limita a abrir un procedimiento parlamentario en las Cortes Generales y carece de eficacia sustantiva inmediata, hace muy difícil, si no imposible, que puedan existir supuestos en los que la urgencia habilite a las Diputaciones Permanentes para su adopción.

### B) *Requisitos materiales*

Uno de los problemas fundamentales que suscita el análisis de las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas es el de la determinación del ámbito material al que pueden extenderse.

1. En la doctrina italiana se ha planteado la misma cuestión, en términos sumamente polémicos, en relación con la iniciativa legislativa regional. A quienes defienden la inexistencia de límite material alguno, amparándose en el silencio constitucional al respecto, se opone la doctrina mayoritaria, que sostiene que aquélla debe quedar limitada a las materias de interés regional directo. Esta tesis restrictiva se funda en dos argumentos básicos: *a)* el principio de especialidad —la autonomía sólo se extiende hasta donde llega el propio interés—, cuya aplicabilidad a la potestad de iniciativa legislativa regional viene abonada por la consideración de que ésta no se reconoce en el art. 71 de la Constitución de 1947 —precepto relativo a la iniciativa legislativa en general—, sino en su art. 121.2 —en el marco de la regulación de las regiones—; y *b)* la circunstancia de que los Estatutos de cuatro regiones

---

la Constitución, la Comisión designada para sustituirlo no puede ejercer la iniciativa legislativa, por las dos razones siguientes: de una parte, porque tal ejercicio desconocería la autonomía política de las regiones, ya que, aun siendo la Comisión un órgano regional, sus miembros son designados por autoridades estatales; y de otra, porque la competencia de la Comisión se extiende sólo a los actos de ordinaria administración y a los supuestos de urgencia.

especiales fijan expresamente tal límite, que *a fortiori* debe considerarse aplicable, pues, a las regiones ordinarias (33).

(33) Rechazan la imposición de límites materiales a la iniciativa legislativa regional, entre otros, T. MARTINES, «Studio sull'autonomia politica delle regioni», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1956, p. 125; ID., *Il Consiglio Regionale*, nueva ed., interamente riv., Giuffrè, Milán, 1981, p. 175, y SPAZIANTE, *op. cit.*, en nota 30, pp. 10-16, quien arguye que la distinción entre materias de interés nacional y de interés regional es extraordinariamente difícil en la práctica y que los Estatutos especiales no tienen eficacia general, pues es la propia peculiaridad de los intereses regionales por ellos protegidos la que funda la especialidad de sus previsiones.

Por el contrario, defienden la tesis restrictiva, entre otros, A. CASU, «L'iniziativa legislativa nei regolamenti parlamentari dopo la riforma del 1971», en *Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*, núm. 3, 1986, p. 165; C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, II, 9.ª ed., rielaborata ed aggiornata, CEDAM, Padova, 1976, p. 731; D'ORAZIO, *op. cit.* en nota 26, p. 706, quien limita la iniciativa regional a las leyes estatales cuyo ámbito de eficacia territorial se circunscribe a una región o cuya materia afecta a la organización o el funcionamiento de ésta o se halla en una relación de conexión o instrumentalidad respecto de las materias de competencia regional; L. PALADIN, *Diritto regionale*, CEDAM, Padova, 1979, pp. 324 y ss., y E. SPAGNA MUSSO, *L'iniziativa nella formazione delle leggi italiane. I. Il potere d'iniziativa legislativa*, Eugenio Jovene, Nápoles, 1958, pp. 96 y ss.

No faltan autores que, aun aceptando en línea de principio la restricción de la iniciativa legislativa regional a las materias de interés regional directo, introducen seguidamente cualificaciones que atenúan en gran medida la eficacia limitativa real de aquélla: así, CUOCOLO, *op. cit.* en nota 16, pp. 634-635, subraya la conveniencia de una interpretación flexible que legitime a los Consejos Regionales para ejercer su iniciativa en relación con todas las cuestiones en las que racionalmente pueda advertirse un interés de las regiones, y MARTINES-RUGGERI, *op. cit.* en nota 18, p. 114, señalan que la interpretación del concepto de interés regional directo debe realizarse caso por caso, reconociendo al Consejo Regional, como institución políticamente representativa de la comunidad regional, la condición de órgano naturalmente más idóneo para determinar lo que interesa a ésta.

En fin, algún autor (A. CHELLINI, «L'iniziativa legislativa regionale», en *Le Regioni fra potere centrale e potere locale*, 1982, p. 145) considera que, puesto que en la práctica será el Consejo Regional quien interprete hasta dónde llega su interés a efectos del ejercicio de la iniciativa legislativa, el problema considerado es ficticio.

En el ordenamiento italiano, la legitimación conferida a los Consejos Regionales por el art. 75 de la Constitución para solicitar la celebración de un referéndum abrogatorio de leyes estatales origina el planteamiento de tres cuestiones adicionales en relación con el ámbito material de la iniciativa legislativa regional: a) si ésta debe excluirse en aquellas materias en las que el art. 75 de la Constitución prohíbe expresamente la solicitud de referéndum; b) si, puesto que la solicitud de referéndum abrogatorio está sometida a determinadas formas y condiciones, debe excluirse, so pena de frustrar la *ratio* de la imposición de éstas, la posibilidad de que la iniciativa legislativa regional se dirija a derogar una ley estatal, y c) si la iniciativa regional de derogación de una ley estatal debiera prohibirse cuando está pendiente un referéndum abroga-

Por su parte, los arts. 170 de la Constitución portuguesa y 128 del Reglamento de la Asamblea de la República disponen explícitamente que la iniciativa de las Asambleas regionales debe tener por objeto «lo referente a las regiones autónomas» (34).

2. Por lo que concierne al ordenamiento español, la doctrina ha estudiado con particular atención esta cuestión, en relación con la cual ha sostenido tres tesis diferentes:

a) La más restrictiva mantiene que la iniciativa legislativa autonómica sólo puede ejercerse en relación con las normas estatales de articulación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas conforme a los artículos 149 y 150 CE (35).

b) Una segunda posición es aquélla que, con resonancias de la doctrina italiana, defiende la restricción de la iniciativa legislativa autonómica a las materias de interés comunitario directo (36), en virtud de dos argumentos fundamentales:

— El principio de especialidad, consagrado por el art. 137 CE, que, al reconocer la autonomía de las Comunidades Autónomas exclusiva-

---

torio de esa misma ley. Una respuesta negativa a estas tres cuestiones puede verse en D'ORAZIO, *op. cit.* en nota 26, pp. 713-717, 694-699 y 699-701, respectivamente.

En fin, los arts. 20.2 del Estatuto de Campania y 27.1 del de Puglia prohíben expresamente que la iniciativa legislativa regional se refiera a materias incluidas en el ámbito de la competencia normativa regional, configurando así un límite que, por su propia naturaleza, se considera aplicable a todas las regiones (así, SANTOLAYA, *op. cit.* en nota 5, pp. 226-227).

(34) Con exclusión, pues, de las materias de ámbito nacional, como señala J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, t. III: *Estructura constitucional do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1983, p. 231. Asimismo, en Finlandia, la Asamblea Provincial de las Islas de Aland únicamente puede ejercer su iniciativa en las materias concernientes a esta provincia (UNION PARLEMENTAIRE, *op. cit.* en nota 4, p. 994). Por el contrario, en la doctrina mexicana, F. TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, 19.ª ed., revisada y aumentada, Ed. Porrúa, S. A., México, 1983, pp. 279-284, no señala la existencia de límites materiales específicos al derecho de iniciativa legislativa de las Legislaturas de los Estados.

(35) SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.* en nota 12, 1.ª ed., 1980, p. 888, y M. HERRERO LERA, «Comentarios a las leyes políticas», en O. ALZAGA VILLAAMIL (ed.), *Constitución española de 1978*, t. VII: «Artículos 81 a 96», EDERSA, Madrid, 1985, pp. 235-237.

(36) SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.* en nota 12, 2.ª ed., 1985, pp. 1260-1261; A. EM-BID IRUJO, «Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos territoriales», en *Las Cortes Generales*, t. I, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 177-180 (en relación con la posición de este último autor, muy matizada, véase la nota 49), e ID., *Los Parlamentos territoriales. Un estudio sobre el régimen jurídico de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 214-220.

mente «para la gestión de sus respectivos intereses», configura un límite teleológico y funcional aplicable al ejercicio de cualesquiera competencias —formales y materiales— de aquéllas.

- El art. 32.2 LOTC, que restringe la legitimación de las instituciones autonómicas para la interposición de recursos de inconstitucionalidad al supuesto de que las leyes impugnadas «puedan afectar a su propio ámbito de autonomía». En la medida en que también en este caso se trata de promover la actividad de un órgano estatal, la mencionada restricción —cuya compatibilidad con el art. 162.1.a) CE ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional, contra el parecer de un sector de la doctrina (37)— podría operar como un valioso criterio interpretativo.

c) En la actualidad puede considerarse dominante la tesis amplia, que no impone límites materiales específicos a la iniciativa legislativa autonómica (38).

(37) Sentencias 25/1981, de 14 de julio, fund. juríd. 3.º, JC, t. II, p. 133, y 84/1982, de 23 de diciembre, fund. juríd. 1.º, JC, t. IV, p. 563. Entre otros, dudan de la constitucionalidad de la restricción introducida por el art. 32.2 LOTC GARCÍA DE ENTERRÍA/FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *op. cit.* en nota 1, t. I, p. 176, y SANTOLAYA MACHETTI, *op. cit.* en nota 5, pp. 327-328.

(38) Entre otros, LL. AGUILÓ LUCÍA, en su comentario al art. 11.f) del Estatuto de la Comunidad Valenciana, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, dirigidos por R. Martín Mateo, IEAL, Madrid, 1985, p. 117; E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 450 (quien rechaza la aplicación del criterio dominante en la doctrina italiana, entre otras razones porque las competencias de las Comunidades Autónomas son muy superiores a las de las regiones italianas); E. ALVAREZ CONDE, *El régimen político español*, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1985, p. 342; M. ARAGÓN REYES, «La iniciativa legislativa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16, año 6, enero-abril 1986, p. 303 (este trabajo puede hallarse también en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 72, 1986-1987, pp. 75-97); G. ARRANZ PUMAR, en su comentario al art. 24 del Estatuto asturiano, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, dirigidos por R. Bocanegra Sierra, IEAL, Madrid, 1987, p. 241; J. ASENSI SABATER, *Las Cortes Valencianas*, Universidad de Alicante, Alicante, 1983, p. 154; J. CAPÓ GIOL, «Participació en el procediment legislatiu estatal», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. III, obra colectiva publicada por el Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, pp. 287-290; J. CORCUERA ATIENZA, «Autonomía y recurso de inconstitucionalidad (Legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 1, sept.-dic. 1981, p. 200; I. FOLCHI, A. BAYONA y J. VINTRO, «Funciones de participación de los Parlamentos autonómicos en los órganos generales del Estado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, t. II, Cortes

3. La adecuada resolución del problema planteado exige el análisis sucesivo de dos cuestiones: la primera, en la que se centran los argumentos invocados en la polémica doctrinal, es la de si la legitimación de las Asambleas autonómicas está restringida a las leyes de interés específico de la Comunidad Autónoma proponente (39) o, por el contrario, se extiende también

Generales, Madrid, 1985, pp. 725-727; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, en su comentario al art. 14 del Estatuto asturiano, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, cit. en esta misma nota, pp. 166-167; M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 236-237 (aun sugiriendo la conveniencia de que la iniciativa se autolimita a «proposiciones de interés autonómico, evitando así un posible choque de intereses con el órgano legislativo»); M. GERPE LANDIN, «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas de la Constitución española de 1978», en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pp. 165 y ss.; M. GERPE LANDIN, en *El Parlamento de Cataluña*, libro colectivo de I. MOLAS, M. GERPE, J. BOTELLA, J. MARCET e I. E. PITARCH, Editorial Ariel, Barcelona-Caracas-México, 1981, pp. 232-233; J. M. GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *Control y autonomías*, Civitas, Madrid, 1986, p. 157; L. LÓPEZ GUERRA, en *El régimen constitucional español*, libro colectivo dirigido por J. De Esteban y L. López Guerra, vol. 2.º, 1.ª ed., 2.ª reimpr., Labor Universidad, 1984, p. 144; P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, «Normas programáticas, Estatutos y autonomía comunitaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 21, primavera 1984, pp. 26-27; J. F. MERINO MERCHAN, «La potestad de iniciativa legislativa de las Asambleas de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, t. III, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, pp. 2247-2248; I. MOLAS/I. PITARCH, *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 148 (quienes reconocen, no obstante, que «quizás haya una razón última en esa interrelación de órganos legislativos derivada de la existencia de una amplia franja de materias de competencia concurrente»); L. MORELL OCAÑA, «El Estado de las Autonomías territoriales. Aspectos institucionales», en *Pasado, presente y futuro de la Comunidades Autónomas*, obra colectiva dirigida por S. Martín-Retortillo, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1989, p. 127; R. PUNSET, «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español», en *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano 1982, pp. 66 y ss.; M. R. RIPOLLÉS SERRANO, «La autonomía en la Constitución española de 1978: relaciones interorgánicas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, cit. en esta misma nota, t. IV, p. 2698; A. SAIZ ARNÁIZ, «El Parlamento Vasco: relieve constitucional, organización y funcionamiento», en *Revista de Estudios Políticos*, núms. 46-47, nueva época, julio-octubre 1985, pp. 161-163; F. SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho parlamentario español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984, p. 224 (sosteniendo, sin embargo, la conveniencia de que se establezca una costumbre limitativa); SANTOLAYA, *op. cit.* en nota 5, pp. 341-343, y A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho constitucional español*, t. II, 2.ª ed., corregida, Atomo Ediciones, S. A., Madrid, 1988, pp. 144 y 335.

(39) Los términos concretos en los que se articularía el requisito del interés específico legitimador no han sido definidos con precisión por la doctrina, y podrían ir desde la necesidad de que la ley propuesta fuera de aquéllas que, dentro del marco

a las leyes de interés general del Estado —y, por ende, de interés, aunque ya no específico, de aquélla, en su condición de parte integrante de la unidad estatal—; la segunda consiste en determinar si tal legitimación abarca incluso los supuestos en los que aparentemente no es discernible un interés de la Comunidad proponente y, paradigmáticamente, el caso de que la ley propuesta sea de interés específico de otra u otras Comunidades Autónomas distintas de aquélla.

La primera cuestión debe resolverse en el sentido de permitir a las Comunidades Autónomas la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de ley de interés general. Diversas razones amparan este criterio:

a) Ante todo, no son aplicables al ordenamiento español los dos argumentos básicos en los que se funda la tesis restrictiva en el Derecho italiano: la potestad de remitir proposiciones de ley se reconoce a las Asambleas autonómicas en el Capítulo Segundo del Título Tercero de la Constitución, relativo al procedimiento de elaboración de las leyes, y no en el Título Octavo, en el que se disciplina la organización territorial del Estado; y ningún Estatuto de Autonomía —y, desde luego, no los cuatro aprobados por el procedimiento previsto por el art. 151 CE— establece explícitamente ámbitos materiales vedados a las proposiciones de ley autonómicas.

b) Cuando el legislador constituyente quiso imponer límites materiales a alguna de las modalidades de la iniciativa legislativa, lo hizo expresamente (art. 87.3, en relación con la popular).

c) La restricción material introducida por el art. 32.2 LOTC no es aplicable a las proposiciones de ley remitidas al Congreso de los Diputados por las Asambleas autonómicas. Ante todo, debe tenerse en cuenta que la eficacia de esta restricción ha sido considerablemente atenuada por la jurisprudencia constitucional, que ha pasado de entender que el ámbito de autonomía al que alude el mencionado precepto no es sino la suma o serie de las competencias en sentido estricto atribuidas por el ordenamiento a la Comunidad Autónoma correspondiente (40) a sostener, en términos más am-

---

constitucional, se dictan para delimitar las competencias del Estado y la Comunidad Autónoma proponente —parafraseando los términos del art. 28.1 LOTC—, hasta la exigencia de que la iniciativa se refiera a leyes del Estado que pudieran afectar al ámbito de autonomía de aquélla, por utilizar la expresión más amplia del art. 32.2 de la misma ley.

(40) Tal es la interpretación del criterio implícito en la Sentencia 25/1981 realizada por los cuatro Magistrados firmantes del voto particular (cit. en nota 37, p. 138). En dicho fallo, la mayoría negó al Parlamento Vasco legitimación para recurrir la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre, sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución española. Con posterioridad, el Tribunal Constitucional ha rechazado expresamente que el ámbito de autonomía, en el sentido del art. 32.2 LOTC, se iden-

plios, que la legitimación concurre siempre que la ley a impugnar regula una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias (41) o, genéricamente, siempre que el ejercicio o el despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado por la norma recurrida (42). Pero, incluso interpretado laxamente, la restricción material establecida por el art. 32.2 LOTC no opera en relación con la iniciativa legislativa autonómica. De una parte, no puede entenderse que aquel precepto constituye una explicitación, en un determinado sector de la actividad de las Comunidades Autónomas, de un principio constitucional aplicable con carácter general a toda la actuación de éstas, ya que, de existir tal principio, aquella explicitación hubiera sido innecesaria y, además, la historia legislativa de la LOTC acredita que la introducción de la restricción en la legitimación fue el fruto de una decisión política extraordinariamente polémica, y no se percibió como el mero cumplimiento de una decisión previa del legislador constituyente. De otra parte, el art. 32.2 LOTC no debe aplicarse analógicamente a las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que el motivo por el que se introdujo la restricción en él contenida —el deseo de evitar que el Tribunal Constitucional se convirtiera en escenario de una suerte de «guerra de Taifas» interautonómica (43)— carece de virtualidad en el supuesto previsto por el art. 87.2 CE,

tifique «con el conjunto de competencias de la Comunidad recurrente» (Sentencia 99/1986, de 11 de julio, fund. juríd., 1.º, JC, t. XV, p. 516).

(41) Este criterio fue introducido en la Sentencia 84/1982 (cit. en la nota 37, fund. juríd. 1.º, p. 564), y ha sido reiterado explícitamente por las Sentencias 26/1987, de 27 de febrero (fund. juríd., 1.º, JC, t. XVII, p. 247), y 74/1987, de 25 de mayo (fund. juríd., 1.º, JC, t. XVIII, pp. 204-205), e implícitamente por las sentencias 63/1986 (cit. en nota 23, fund. juríd. 4.º, p. 141), 99/1986 (cit. en nota 40, fund. juríd., 1.º, pp. 515-516) y 183/1988, de 13 de octubre (fund. juríd., 1.º, BOE de 5 de noviembre de 1988, Suplemento al núm. 266, p. 35).

(42) Tal fue la formulación adoptada por la Sentencia 199/1987, de 16 de diciembre (fund. juríd. 1.º, JC, t. XIX, p. 566), en la que, reconociéndose que la evolución producida en el ejercicio efectivo y el desarrollo normativo de las competencias de las Comunidades Autónomas «incide de manera relevante en la interpretación de los preceptos que regulan su legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad», se declaró al Parlamento de Cataluña legitimado para impugnar la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas y de desarrollo del artículo 55.2 de la Constitución, cuyo ámbito material era sustancialmente similar al de la Ley Orgánica 11/1980, respecto de la que la mencionada Sentencia 25/1981 había negado legitimación para recurrir al Parlamento Vasco (véase la nota 40).

(43) La expresión, en F. RUBIO LLORENTE y M. ARAGÓN REYES, «La jurisdicción constitucional», en *Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, libro colectivo dirigido por A. Predieri y E. García de Enterría, Civitas, Madrid, 1980, p. 843. A la

ya que las Cortes Generales son, en su condición de institución de representación política del pueblo español, la sede idónea para que en ella se ventilen las discrepancias políticas de todo tipo entre sus diversas partes integrantes (44).

d) En la sentencia en la que el Tribunal Constitucional negó al Parlamento Vasco legitimación para recurrir la Ley Orgánica dictada en desarrollo del art. 55.2 CE, los cuatro Magistrados signatarios del voto particular afirmaron expresamente que, en los casos previstos por los arts. 87.2 —iniciativa legislativa—, 166 —iniciativa de reforma constitucional—, 69.5 —representación directa en el Senado— y 131.2 —participación en la planificación de la actividad económica— de la Constitución, las Comunidades Autónomas no obran sólo en «defensa de sus intereses peculiares, sino que actúan en colaboración con otros órganos institucionales del Estado, promoviendo los intereses generales» (45). Es cierto que la mayoría rechazó tal criterio y sostuvo que las Comunidades Autónomas «tienen como esfera y límite de su actividad, en cuanto tales, los intereses que les son propios, mientras que la tutela de los intereses públicos generales compete por definición a los órganos estatales» (46). Pero también lo es, de una parte, que, como se ha

---

conveniencia de impedir, o al menos limitar, «una especie de guerra abierta entre Comunidades Autónomas» se refirió, a este propósito, el diputado señor Solé Tura (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, sesión plenaria núm. 23, 23 julio 1979, p. 1239, recogido en *Tribunal Constitucional. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, p. 253).

(44) Muy significativa resulta a este respecto la intervención del Sr. Fernández Viagas en el Pleno del Senado, con ocasión del debate del mencionado art. 32.2 LOTC: «... una cosa es lo que se refiere a la estructura del Estado —y la estructura del Estado, en su caso en peligro por una incorrecta interpretación, debe ser defendida por el Ejecutivo y por la oposición, 50 diputados y 50 senadores—, y al mismo tiempo las Comunidades Autónomas tienen que tener la seguridad de que la medida de su autonomía obtenida en los Estatutos no va a ser de ninguna manera agredida por disposiciones de carácter general, y otra cosa es lo que se refiere no a la estructura del Estado, sino a los *intereses de cada una de estas Comunidades en relación con las demás* y dentro del principio de solidaridad, *que deben de ventilarse, precisamente, en esta Cámara*, cuando se debatan los temas concernientes al fondo de compensación, cuando se debata la totalidad de los temas...» (*Diario de Sesiones del Senado*, sesión plenaria núm. 13, 3 septiembre 1979, pp. 469-470, recogido en *Tribunal Constitucional Trabajos parlamentarios*, *op. cit.* en nota 43, pp. 468-469) (el subrayado es añadido).

(45) Sentencia 25/1981, cit. en nota 37, p. 139.

(46) Fund. juríd. 3.º, p. 133. Una valoración negativa del fallo y, en particular, de tal afirmación puede verse en M. GERPE LANDIN, «La legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad. Comentario a la Sentencia de 14 de julio de 1981», en *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1982, pp. 211-217.

puesto de relieve, la interpretación restrictiva del art. 32.2 LOTC, que fundaba la afirmación mayoritaria, ha sido superada por la evolución ulterior de la jurisprudencia constitucional y, de otra, que, con posterioridad, el propio Tribunal Constitucional ha admitido expresamente que, incluso en las materias reservadas a la exclusiva competencia del Estado por el artículo 149.1 CE, las Comunidades Autónomas pueden participar en la determinación de la política estatal —por principio orientada a la satisfacción de intereses generales y no de intereses comunitarios específicos— en virtud de la representación directa que les corresponde en el Senado (47), doctrina ésta de cuyo ámbito no hay ningún motivo para excluir a las proposiciones de ley mencionadas por el art. 87.2 CE.

e) Aunque, como se señaló, el fin típico al que se orienta el ejercicio de la potestad reconocida por el art. 87.2 CE es el incremento de las competencias de la Comunidad Autónoma correspondiente o la promoción de los intereses peculiares de la población representada en la Asamblea proponente, no hay razones que avalen la configuración de tal fin como límite de la válida actuación de la potestad, esto es, su causalización. El principio de especialidad establecido por el art. 137 CE es aplicable únicamente a las competencias autonómicas de carácter material y no a las de naturaleza formal, dirigidas sólo a instar la actuación de una competencia estatal.

f) Diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos confirman la tesis de que las proposiciones de ley no han de estar necesariamente limitadas a las materias de interés específico de la Comunidad proponente: así, el artículo 111 del murciano refiere el ejercicio de la iniciativa legislativa a «cualquier materia que corresponda a la ley estatal y particularmente en aquellos supuestos en los cuales se desee solicitar del Estado transferencia o delegación de competencias conforme al art. 150.1 y 2 CE, o cuando la omisión en que incurriese el legislador estatal pudiese causar perjuicios a los intereses de la Región»; y los arts. 177.1 y 181 del balear y del aragonés, respectivamente, prevén la posibilidad de remitir proposiciones de ley relativas a «cualquier materia de política general».

g) En fin, la práctica seguida hasta el momento ha ratificado definitivamente este criterio. En efecto, son ya varias las proposiciones de ley remitidas por las Comunidades Autónomas al Congreso de los Diputados en las que no es aparente en absoluto un interés específico de la Comunidad proponente, sin que la Mesa del Congreso haya objetado a su admisión a trámite (48).

(47) Sentencia 35/1982, de 14 de junio, fund. juríd., 2.º, JC, t. III, p. 434.

(48) Se incluyen claramente en la categoría mencionada en el texto las siguientes iniciativas, formuladas todas ellas por el Parlamento de Cataluña: la Proposición de Ley

El carácter reiterado de esta práctica, unido a la aquiescencia de los interesados, que nunca han cuestionado su validez, permite entender existente una verdadera costumbre constitucional, resolutoria, desde el punto de vista jurídico-positivo, de cualesquiera dudas que en un primer momento pudieron existir.

4. Las Comunidades Autónomas están habilitadas para proponer, pues, tanto leyes de su interés específico como leyes de interés general. Ahora bien, en ambos casos existe un interés comunitario. ¿Se extiende su legitimación también a los supuestos en que tal interés no es aparente porque, por ejemplo, la ley propuesta se presenta *prima facie* como de interés específico de otra u otras Comunidades Autónomas? La respuesta inmediata es obvia: la hipótesis contemplada es imposible de hecho, ya que si una Comunidad Autónoma aprueba una proposición de ley para su remisión al Congreso de los Diputados, es porque tiene interés en ella (49). El problema se desplaza, pues, irremisiblemente a esta otra cuestión: ¿es cualquier interés suficiente para legitimar a una Comunidad Autónoma al amparo del art. 87.2 CE? En concreto, y a título de ejemplo, ¿podría la Comunidad Autónoma A, en cuya Asamblea el partido X goza de mayoría absoluta, presentar una proposición de ley derogatoria de una ley marco dictada por el Estado en favor de la Comunidad Autónoma B, en cuya Asamblea la mayoría absoluta corresponde al partido Y, como «represalia» por la ruptura por Y de un pacto de legislatura con X en una tercera Comunidad Autónoma?

En favor de una respuesta negativa podrían invocarse los ya mencionados arts. 177.1 y 181 de los Reglamentos parlamentarios balear y aragonés, que refieren el ámbito de la potestad de presentación de proposiciones de ley

---

de modificación de la Ley Orgánica 14/1983, de 12 de diciembre, relativa al reconocimiento del detenido por el médico forense; la Proposición de Ley sobre el sistema de provisión de plazas y nombramiento de los funcionarios locales con habilitación de carácter nacional; la Proposición de Ley sobre determinación de los parámetros técnicos de funcionamiento de las emisoras institucionales dependientes de las Corporaciones Locales; la Proposición de Ley sobre incentivos fiscales para actividades culturales, y la Proposición de Ley de modificación del artículo 487 del Código Penal, relativa al incumplimiento por uno de los cónyuges de las obligaciones establecidas en casos de nulidad, separación o divorcio (publicadas en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, en los núms. 15-1, de 15 septiembre 1986; 29-1, de 18 noviembre 1986; 32-1, de 28 noviembre 1986; 63-1, de 7 abril 1987, y 146-1, de 20 abril 1989, respectivamente).

(49) Así, EMBID IRUJO, *Introducción...*, cit. en nota 36, p. 179 (y en *Los Parlamentarios...*, cit. en nota 36, p. 217), quien, en consecuencia, entiende que basta con una interpretación amplia del concepto de interés comunitario para que quede cubierta cualquier iniciativa autonómica.

a «cualquier materia de política general», así como la rúbrica de la Sección V del Capítulo III del Título IV del Reglamento del Parlamento de Canarias, cuyo tenor es el siguiente: «De las proposiciones de ley de aplicación en Canarias que deban ser aprobadas por las Cortes Generales» —aunque el art. 134, precepto único constitutivo de la Sección, no reitera el requisito de la aplicabilidad en la Comunidad—. En contra, cabría aludir al art. 111 del Reglamento murciano, conforme al cual las proposiciones de ley autonómicas pueden tener por objeto «cualquier materia que corresponda a la ley estatal».

Pero al margen de estos argumentos (de eficacia limitada a ciertas Comunidades y de valor muy relativo, pues podría considerarse que toda ley estatal, por principio e incluso si se refiere sólo a una o varias Comunidades Autónomas, expresa una decisión «de política general» y es aplicable, aunque sea en la forma negativa del deber general de respeto a las disposiciones en ella contenidas, en todo el territorio nacional), la tesis favorable a la legitimación de las Comunidades Autónomas en los supuestos contemplados puede fundarse en consideraciones de alcance más general. Pretender distinguir las proposiciones de ley autonómicas inspiradas por un interés político «aceptable» —en la medida en que se estima más o menos directamente referible al interés de la población correspondiente o del conjunto del pueblo español del que ésta forma parte— de aquellas otras que responden a un interés político «inaceptable» —por ejemplo, por ser mero reflejo de la lucha partidista por el poder a la que el pueblo permanecería supuestamente ajeno—, supondría, además de introducir un criterio basado, al menos parcialmente, en valoraciones psicológicas y, por ende, de difícil objetivación, olvidar el papel fundamental que a los partidos políticos atribuye la Constitución como medio de expresión del pluralismo político e instrumento capital para la participación política (art. 6). Las Cortes Generales son el escenario natural de los enfrentamientos intercomunitarios de carácter exclusiva o primordialmente «político», entendida esta palabra en su más amplio significado (50). Si una Asamblea legislativa autonómica considera que una ley marco estatal dictada en favor de otra Comunidad Autónoma debe ser derogada, nada justifica que tal criterio no pueda ser sometido a la valoración de las Cortes Generales, al objeto de que éstas decidan libremente si procede o no la derogación. Lo contrario entrañaría la subrogación de la Mesa del Congreso —a quien correspondería calificar la naturaleza del interés de la Comunidad proponente— en la posición propia del cuerpo electoral de ésta, que es el

---

(50) Véanse las notas 43 y 44 y el texto correspondiente.

sujeto institucionalmente vocado a enjuiciar el ejercicio del poder político por sus representantes a lo largo de la legislatura (51).

5. En fin, aun admitiendo que las proposiciones de ley autonómicas pueden referirse a materias de interés general y que cualquier interés de la Comunidad proponente tiene eficacia legitimadora suficiente a efectos del art. 87.2 CE, aquéllas deben quedar excluidas en los supuestos en que la iniciativa se atribuye exclusivamente a otros sujetos (por ejemplo, Presupuestos Generales del Estado —art. 134.1 CE— o leyes de planificación de la actividad económica general —art. 131.2 CE—) y en relación con aquellas materias respecto de las que la Ley, como específico tipo de instrumento normativo, carece de competencia material (52).

(51) Podría plantearse la posibilidad de tener en cuenta, en vez de la naturaleza del interés político concurrente, el requisito de la aplicabilidad de la Ley propuesta en el territorio de la Comunidad proponente. Pero este criterio, que presenta la ventaja de su objetividad, es insuficiente por las dos razones siguientes: a) como se sugirió en el texto, las leyes estatales son aplicables en todo el territorio nacional, al menos en el aspecto negativo del deber de respetarlas: es, desde luego, posible que un órgano judicial con sede en el territorio de una Comunidad deba aplicar, en un determinado caso, una Ley marco atributiva de facultades a una Comunidad diferente; y b) una ley estatal aplicable en el territorio de una Comunidad puede afectar decisivamente a intereses legítimos de otra: así, una Comunidad sin recursos carboníferos existentes ni potenciales no estará en principio interesada en proponer una ley de fomento de la minería del carbón en el territorio de otra Comunidad (el supuesto, en EMBID IRUJO, *Introducción...*, cit. en nota 36, p. 179), pero no es inimaginable la existencia de tal interés si, por ejemplo, la materia prima fundamental para un importante sector de la industria radicada en el territorio de la primera es precisamente el carbón obtenido en la segunda.

(52) En aplicación del límite expuesto en el texto —común, por lo demás, a todos los supuestos de iniciativa legislativa—, una proposición de ley autonómica no podría pretender, por ejemplo, la reforma del Reglamento del Senado. Acerca de los casos de incompetencia de la ley, véase la aproximación de SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.* en nota 18, pp. 535-537.

Por otra parte, un supuesto específico de restricción material de la potestad de iniciativa de las Cortes Valencianas podría fundarse en el desarrollo del art. 43.1 del correspondiente Estatuto realizado por el art. 14.c) de la Ley valenciana 5/1983, de 30 de diciembre, sobre el Gobierno valenciano. En efecto, mientras aquél legitima a la «Comunidad Autónoma Valenciana» para «solicitar de las Cortes Generales» la aprobación de las leyes previstas por el art. 150.1 CE, éste dispone que tal solicitud ha de efectuarse por el Presidente de la Comunidad, en su calidad de máximo representante de ésta y previo acuerdo de las Cortes Valencianas. Y sobre la base de tal previsión se ha sostenido que en este concreto supuesto el Legislativo valenciano no podría ejercer la iniciativa prevista por el art. 87.2 CE (C. ESCUÍN PALOP, en su comentario al art. 43 del Estatuto Valenciano, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Valenciana*, cit. en nota 38, p. 445, n. 1). Es más que discutible, sin embargo, supuesta la eficacia directa del art. 87.2 CE, que una ley auto-

### C) *Requisitos procedimentales*

El procedimiento para la elaboración de las proposiciones de ley en el seno de las Asambleas Legislativas se regula en los Reglamentos de éstas (53), de los que resulta lo siguiente.

#### 1. *Iniciativa*

Se aplican las reglas generales sobre iniciativa legislativa en la Comunidad Autónoma de que se trate. Existen, no obstante, determinadas Comunidades en las que únicamente están legitimados algunos sujetos, como son un diputado, con la firma de otros cuatro, y un Grupo Parlamentario, con la firma de su portavoz, con exclusión, pues, del Consejo de Gobierno (artículos 177.2.1.º del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares y 182.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón).

#### 2. *Tramitación*

Todos los Reglamentos de las Asambleas Legislativas autonómicas se remiten a los trámites propios del procedimiento legislativo ordinario.

#### 3. *Aprobación*

En catorce Comunidades Autónomas se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de la Asamblea en una votación final sobre el conjunto de la proposición de ley. Esta regla, que produce el efecto de excluir la posibilidad de delegación en las Comisiones de la competencia para la aprobación de las proposiciones, se intentó introducir infructuosamente en el pro-

nómica de desarrollo estatutario pueda restringir válidamente (y en perjuicio de la propia Comunidad, ya que la solicitud del Presidente de la Comunidad constituiría una simple petición) el ámbito material de la facultad de propuesta tan generosamente conferida por aquél.

(53) Los preceptos que los Reglamentos parlamentarios autonómicos dedican a las proposiciones de ley a remitir al Congreso de los Diputados son los siguientes: País Vasco, art. 120; Cataluña, arts. 140 y 174, conforme a la reforma del Reglamento aprobada el 15 de octubre de 1987; Galicia, art. 163; Andalucía, art. 164; Asturias, arts. 163-165; Cantabria, arts. 170-171; La Rioja, art. 134; Murcia, arts. 111-115 del vigente Reglamento, publicado en el *Boletín Oficial de la Asamblea Regional* el 19 de abril de 1988; Comunidad Valenciana, art. 158; Aragón, arts. 181-184; Castilla-La Mancha, art. 167; Canarias, art. 134; Comunidad Foral de Navarra, art. 204; Extremadura, art. 162; Islas Baleares, arts. 177-178; Madrid, art. 168, y Castilla y León, art. 159.

pio texto constitucional (54), y su fundamento debe buscarse en la conveniencia de dotar a las iniciativas a remitir al Congreso de los Diputados de un alto grado de legitimidad política (55).

Siguen un criterio diferente el Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, cuyo art. 113 únicamente requiere la mayoría absoluta si la ley que se pretende aprobar es de aquellas para las que la Constitución exige dicha mayoría en el Pleno del Congreso de los Diputados —esto es, si afecta a materia reservada a ley orgánica—, y los Reglamentos del Parlamento de Canarias y de la Asamblea de Cantabria, que no imponen ninguna mayoría cualificada, por lo que bastará, al igual que en el procedimiento legislativo ordinario, con que la mayoría simple de los parlamentarios vote a favor de la proposición.

#### D) *Requisitos formales*

Desde el punto de vista formal, las proposiciones de ley autonómicas no están sometidas a reglas específicas distintas de las que rigen para todas las proposiciones de ley.

El art. 134.2.a) del Reglamento del Parlamento de Canarias, no obstante, prevé la posibilidad de que éste decida la formulación de la proposición de ley «como bases a articular» por las Cortes Generales. Esta previsión, en primer lugar, desconoce el sentido institucional del procedimiento normativo bifásico Ley de Bases-Texto Articulado, pues, en virtud de la remisión de la proposición de ley, la Asamblea proponente no delega el ejercicio de sus competencias normativas en favor de las Cortes Generales. Y, en segundo lugar, tropieza con la imposibilidad de su cumplimiento por éstas, cuyo procedimiento legislativo no contempla, en modo alguno, la eventualidad de articular unas bases remitidas por un Parlamento autonómico. Por consiguiente, si el Parlamento de Canarias presentara a la Mesa del Congreso de los Diputados una proposición de ley constituida por bases, cuya articulación se requiere de las Cortes Generales, aquélla habría de proceder a su inadmisión como tal proposición de ley.

Supuesto distinto al considerado sería aquel en el que un Parlamento

---

(54) Enmienda núm. 56 de las presentadas en el Senado, formulada por Progresistas y Socialistas Independientes («Constitución española. Trabajos parlamentarios», *op. cit.* en nota 8, t. III, p. 2692).

(55) Así, SAIZ ARNAIZ, *op. cit.* en nota 38, p. 165. CAPÓ GIOL, *op. cit.* en nota 38, p. 291, subraya, además, que, desde la perspectiva de las Cortes Generales, la exigencia de mayoría absoluta opera como eficaz freno a una excesiva utilización de la facultad conferida por el art. 87.2 CE.

autonómico ejerciera su iniciativa para que las Cortes Generales aprobasen una Ley de Bases en el sentido de los arts. 82 a 85 CE. En este caso, en el que la articulación correspondería al Gobierno conforme a la técnica ordinaria de la delegación legislativa recepticia, nada obstaría a la admisión a trámite de la Proposición de Ley de Bases.

## V. VIDA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONOMICAS

Dispone el art. 127 RC 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 lo previsto en el artículo anterior, con la única especialidad de que en las de iniciativa de una Asamblea de Comunidad Autónoma la defensa de la proposición en el trámite de la toma en consideración corresponderá a la delegación de aquélla».

Se examinan a continuación, pues, las diversas fases en que se articula la tramitación en las Cortes Generales de las proposiciones de ley autonómicas.

### A) *Presentación ante la Mesa del Congreso de los Diputados*

#### 1. *Sujeto destinatario*

a) Las proposiciones de ley autonómicas han de remitirse a la Mesa del Congreso de los Diputados. Por consiguiente, y por oposición a lo que ocurre en Italia, donde la iniciativa regional puede ejercerse ante cualquiera de las dos Cámaras (56), en España, por inequívoca determinación constitucional (art. 87.2) (57), aquéllas no pueden ser presentadas en el Senado.

---

(56) Ha de tenerse en cuenta que las iniciativas procedentes de Trentino-Alto Adige y de Friuli-Venezia Giulia se han de remitir al Gobierno central, el cual tiene el deber de presentarlas ante el Parlamento, aunque puede determinar libremente la Cámara a la que las traslada. Sobre las disposiciones correspondientes contenidas en los Estatutos de ambas regiones, pueden verse CASU, *op. cit.* en nota 33, p. 164; CUOCOLO, *op. cit.* en nota 16, pp. 633 y 635, n. 204; MARTINES-RUGGERI, *op. cit.* en nota 18, p. 111; D'ORAZIO, *op. cit.* en nota 26, pp. 685-687, y A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho constitucional*, trad. de J. Jiménez Campo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, t. II, p. 236 (subrayando la imposibilidad de aplicar por analogía a otras regiones tales previsiones, habida cuenta de su carácter excepcional, como contrarias al principio de autonomía política de las regiones).

(57) En el proceso de elaboración del texto constitucional, la enmienda núm. 583, presentada en el Senado por el señor De Azcárate Flórez (Agrupación Independiente),

La exclusión de la Cámara Alta ha sido valorada negativamente por un importante sector doctrinal (58), por considerar que su condición de «Cámara de representación territorial» (art. 69.1 CE) queda una vez más desustanciada, y que en ella, donde las Comunidades Autónomas están representadas directamente (art. 69.5 CE), las iniciativas autonómicas tendrían más posibilidades de prosperar. En alguna ocasión se ha subrayado, sin embargo, que, habida cuenta de la posición del Senado en el procedimiento legislativo y del destino de sus proposiciones de ley, su configuración como posible destinatario de las iniciativas autonómicas no hubiera entrañado una significativa mejora de la situación actual de éstas (59). En relación con esta última apreciación debe tenerse en cuenta, no obstante, que si se admitiera la presentación indistinta de las proposiciones de ley autonómicas ante cualquiera de las dos Cámaras integrantes de las Cortes Generales, la Asamblea proponente podría optar por la que, en las concretas circunstancias de cada caso, ofreciera mejores perspectivas para la toma en consideración, en el bien entendido de que si ésta fuera acordada por el Senado, no sería necesaria la reiteración del trámite en el Congreso de los Diputados, de conformidad con el art. 125 RC. Y aunque la exclusión de la necesidad de toma en consideración por el Congreso no garantiza de por sí el éxito de la iniciativa, pues siempre cabría la presentación de enmiendas a la totalidad o el rechazo sin más del conjunto de la proposición por el Pleno o, en su caso, la Comisión titular de competencia legislativa plena, tales riesgos no están excluidos en relación con las proposiciones de ley del Senado y, pese a ello, no han llevado a sostener la inutilidad de la iniciativa legislativa constitucionalmente reconocida en su favor. En consecuencia, parece deseable que, en una hipotética y futura reforma constitucional que afectase a la configuración del Senado, se reconociese a éste la posibilidad de ser destinatario de las proposiciones de ley autonómicas, incluso en el supuesto de que no se estimara pertinente modificar su posición en el procedimiento legislativo.

b) De otra parte, no es verdadera manifestación de la iniciativa legislativa autonómica la solicitud que, conforme al propio art. 87.2 CE, pueden dirigir las Asambleas de las Comunidades Autónomas al Gobierno para que

---

propuso el sistema inverso al finalmente adoptado, conforme al cual el destinatario único de las proposiciones de ley autonómicas sería el Senado («Constitución española. Trabajos parlamentarios», *op. cit.* en nota 8, t. III, pp. 2910-2911).

(58) Entre otros, M. BASSOLS COMA, «Organización territorial y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, *op. cit.* en nota 38, t. I, p. 200; MERINO MERCHANT, *op. cit.* en nota 38, p. 2249, y RIPOLLÉS SERRANO, *op. cit.* en nota 38, p. 2698.

(59) SANTOLAYA, *op. cit.* en nota 5, pp. 352-354.

éste adopte un proyecto de ley, en relación con la cual el Gobierno no sólo tiene absoluta libertad para aceptarla o no, sino también, en la medida en que se trata de una simple petición graciable, para pronunciarse o no acerca de ella (60), al contrario de lo que ocurre con las proposiciones de ley remitidas al Congreso de los Diputados, respecto de las que éste tiene el deber de expresar su juicio de principio en el trámite de toma en consideración. En todo caso, se trata de una vía atractiva para las Asambleas autonómicas, pues, en caso de ser adoptado el texto por ellas propuesto, éste gozará de la «prioridad debida a los proyectos de ley» (art. 89.1 CE) y de la no sumisión al trámite de toma en consideración. Debe subrayarse, en fin, que la solicitud dirigida al Gobierno no está sujeta a los requisitos formales propios de las proposiciones de ley, como refleja, por ejemplo, el art. 111 del vigente Reglamento de la Asamblea murciana, que prevé que el estímulo de la iniciativa legislativa del Gobierno de la nación se realice «solicitando del mismo la presentación del oportuno proyecto de ley, cuyo texto se incluirá formulado en un anexo», o «indicando con exactitud el objeto sobre el que debe versar el proyecto de ley, pero confiando» al Gobierno «la formulación del mismo».

## 2. *Forma*

De conformidad con el art. 124 RC, las proposiciones de ley autonómicas han de presentarse «acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas».

El alcance de esta previsión debe entenderse matizado, no obstante, por la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de la misma exigencia establecida por el art. 88 CE en relación con los proyectos de ley. El supremo intérprete de la Constitución declara que la falta de remisión de

---

(60) Téngase en cuenta, sin embargo, que frente a la doctrina tradicional, según la cual la Administración no tiene el deber de resolver las simples peticiones graciables, sino sólo el de acusar recibo de ellas (fundada en los arts. 39.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 70.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo), la jurisprudencia más reciente admite el control jurisdiccional del acto resolutorio de una petición graciable e, implícitamente, consagra el deber administrativo de resolver acerca de ella. Véase, a este respecto, P. GONZÁLEZ SALINAS, «El ejercicio del derecho de petición y la fiscalización jurisdiccional de la resolución administrativa (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 abril 1987)», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 54, abril-junio 1987, pp. 269-276. De otra parte, CAPO GIOL, *op. cit.* en nota 38, pp. 285-287 y 291-292, defiende que la facultad de solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley no es una mera manifestación del derecho de petición, sino una pretensión constitucionalmente protegida que obliga al Gobierno a debatir acerca de la solicitud autonómica en Consejo de Ministros y a informar de su decisión a la Asamblea solicitante.

un antecedente sólo tendría trascendencia si se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, y que, en tal supuesto, el defecto, que hubiera sido conocido de inmediato, debería haber sido denunciado ante las mismas Cámaras por los diputados o los Grupos Parlamentarios afectados, por lo que, si no se produce tal denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el antecedente era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que el Tribunal Constitucional pueda interferir en el juicio acerca de la relevancia del antecedente omitido (61). Esta doctrina, que admite la posible trascendencia del incumplimiento del deber de remisión de los antecedentes, ha de reputarse aplicable a las proposiciones de ley, pese al carácter infraconstitucional de la disposición en la que aquél se impone respecto de éstas. En efecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que, aunque el art. 28.1 de su Ley Orgánica no incluye a los Reglamentos Parlamentarios entre las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad, su invulnerabilidad frente a la acción del legislador y su carácter instrumental respecto del valor superior del pluralismo político permiten afirmar que la inobservancia de los preceptos reglamentarios reguladores del procedimiento legislativo «podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» (62). Parece claro que el conocimiento de los antecedentes relevantes es presupuesto de la correcta formación de la voluntad de los parlamentarios acerca de una iniciativa legislativa y, en consecuencia, el desconocimiento de alguno o algunos dotados de especial trascendencia podría, en determinados supuestos, viciar

---

(61) Sentencia 108/1986, de 29 de julio, funds. juríd., 3.º y 4.º, JC, t. XV, pp. 622-623. Valora críticamente el criterio establecido por el Tribunal Constitucional F. SAINZ MORENO («Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (artículo 88 CE)», Ponencia presentada al Seminario organizado por el Parlamento Vasco en abril de 1989 sobre «La calidad de las leyes», que, junto a los restantes trabajos presentados, será próximamente publicada por dicha institución), sosteniendo que desconoce la importancia que debiera atribuirse a la disposición contenida en el art. 88 CE.

(62) Sentencia 99/1987, de 11 de junio, fund. juríd. 1.º, JC, t. XVIII, pp. 407-408. Acerca de este fallo puede verse recientemente el comentario de P. BIGLINO CAMPOS, «Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/87», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, septiembre-diciembre 1988, pp. 211-228. El criterio general acuñado por la Sentencia 99/1987 ha sido posteriormente confirmado por la sentencia del propio Tribunal Constitucional 57/1989, de 16 de marzo, fund. juríd. 2.º, BOE de 19 abril 1989, Suplemento al núm. 93, p. 11, que, en aplicación de aquél, declara que no determina la inconstitucionalidad de una disposición aprobada conforme a una enmienda del Senado la ausencia del correspondiente mensaje motivado de éste exigido por el artículo 90.2 CE.

sustancialmente dicha voluntad. Ahora bien, de la sentencia del Tribunal Constitucional resulta que si tal desconocimiento no ha sido alegado durante el desarrollo del íter legislativo, su posterior invocación sería ineficaz. Sin embargo, si, denunciada por diputados o Grupos Parlamentarios la omisión de un particular antecedente, la Mesa de la Cámara —que sería el órgano competente para tramitar la denuncia, conforme al art. 31.1.5.º RC— no estima pertinente recabarlo de la Asamblea autonómica remitente, por entender que el antecedente solicitado es irrelevante para pronunciarse acerca de la proposición de ley, puede deducirse de la jurisprudencia constitucional que, sin perjuicio de la posibilidad de entender producida, en su caso, una violación del derecho fundamental de los diputados denunciadores reconocido por el art. 23.2 CE (63), el Tribunal Constitucional sí podría interferir, en

(63) Reiterada jurisprudencia constitucional ha declarado que el art. 23.2 CE, al reconocer el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (recientemente, por ejemplo, en Sentencia 161/1988, de 20 de septiembre, fund. jur. 5.º, BOE de 14 octubre 1988, Suplemento al núm. 247, p. 17). En concreto, y en relación con los diputados, forman parte del derecho garantizado por el art. 23.2 CE todos los derechos que se integren en el *status* propio del cargo de diputado, por tratarse de específicos títulos para el desempeño de su cargo representativo cuya actualización dependa sólo, en principio, de su voluntad, por más que su ejercicio se produzca en el seno de la Cámara (así, la propia Sentencia 161/1988, fund. jur. 7.º, p. 18). En aplicación de este criterio, la jurisprudencia constitucional niega que sean derechos fundamentales tutelables en amparo la facultad de presentar enmiendas individuales, y no sólo a través del correspondiente Grupo Parlamentario, y la de recibir directa y personalmente, con una antelación determinada, copia de las enmiendas introducidas por el Senado en la tramitación (Auto 12/1986, de 15 de enero, fund. jur. 3.º, JC, t. XIV, p. 567); la facultad de que se cumpla la prohibición reglamentaria de que ningún Grupo Parlamentario presente más de un candidato para la elección de los miembros de la Mesa (Auto 292/1987, de 11 de marzo, fund. jur. 2.º, JC, t. XVII, p. 1125); y el supuesto derecho a que se tome en consideración una proposición de ley (Auto 659/1987, de 27 de mayo, fund. jur. 2.º, JC, t. XVIII, pp. 1158-1159). Por el contrario, y conforme al criterio general expuesto, el Tribunal Constitucional ha declarado incluido en el ámbito del art. 23.2 CE el derecho a recabar de la Administración Pública, para el mejor cumplimiento de las funciones parlamentarias, los datos, informes y documentos que obren en su poder (Sentencia 161/1988, cit. en esta misma nota, fund. jur. 7.º, p. 18). En relación con el derecho a conocer los antecedentes de una proposición de ley, no se ve por qué la Mesa del Congreso ha de poder privar de eficacia al juicio de un diputado acerca del carácter necesario de un antecedente para poder pronunciarse sobre la iniciativa: parece posible, pues, configurar la facultad individual de solicitar antecedentes como un derecho integrado en el *status* propio del cargo de diputado. Esta conclusión conlleva dos

garantía de la libertad en el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, en el juicio de la Mesa acerca de la relevancia del antecedente omitido, a efectos de decidir acerca de la constitucionalidad de la ley. De otra parte, y a este mismo fin, la valoración de la relevancia sería también inexcusable en el supuesto de que, tramitada la denuncia, la Asamblea autonómica proponente se negara a la remisión de un determinado antecedente.

De hecho, la Mesa del Congreso de los Diputados aplica con laxitud el art. 124 RC. Únicamente en caso de ausencia total de antecedentes —supuesto no infrecuente en la práctica (64)—, requiere de oficio a la Asamblea proponente su remisión, pero cuando ésta tiene lugar, no entra en la valoración de la suficiencia de los remitidos, sin que hasta la fecha los diputados o los Grupos Parlamentarios hayan denunciado la omisión de ninguno.

Los antecedentes enviados por las Asambleas autonómicas suelen referirse a la propia tramitación de la proposición de ley en su seno, con aportación de las publicaciones oficiales correspondientes —*Diarios de Sesiones y Boletines Oficiales*— y, excepcionalmente, de las partes de las actas de las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces en las que se recogen las deliberaciones acerca de la iniciativa. En algún supuesto se han remitido también mociones de Ayuntamientos en las que se instaba a la Asamblea autonómica a la adopción de la proposición de ley en cuestión (65).

---

consecuencias relevantes: a) el diputado denunciante podría recurrir en amparo contra el acuerdo de la Mesa de no trasladar la solicitud a la Asamblea proponente o contra la negativa de ésta a proporcionar el antecedente solicitado, y b) la existencia de un derecho fundamental afectado impediría la aplicación de la doctrina de la irrecorribilidad de los actos parlamentarios internos para excluir la posibilidad de que el Tribunal Constitucional revisara el juicio de relevancia del antecedente omitido realizado por la Mesa de la Cámara (la interpretación de la doctrina de los *interna corporis acta* en el sentido expuesto ha sido reiteradamente acogida por la jurisprudencia constitucional: recientemente, por ejemplo, en la citada Sentencia 161/1988, fund. juríd. 3.º, p. 17). Por último, ha de subrayarse que la conclusión expuesta no puede hacerse derivar directamente de la Sentencia 161/1988, ya que las Asambleas autonómicas no pueden considerarse «Administraciones Públicas» a efectos del art. 7 RC (por el contrario, sí podrían los diputados recabar los antecedentes de un proyecto de ley al amparo de tal precepto reglamentario; la desigualdad que, en otro supuesto, se derivaría de la naturaleza de la iniciativa constituye, de otra parte, un argumento adicional no despreciable en favor de la existencia de un derecho fundamental de los diputados —aunque no basado en el art. 7 RC— a recabar los antecedentes relevantes de la Asamblea autonómica proponente).

(64) De las 18 proposiciones de ley autonómicas remitidas al Congreso de los Diputados a lo largo de la III Legislatura, 7 no fueron acompañadas de antecedentes.

(65) Una exposición muy completa del contenido que debieran tener los antecedentes que acompañan a las iniciativas legislativas en lo relativo a la necesidad de la

Por último, debe señalarse que, en ocasiones, el texto de la proposición de ley se remite al Congreso de los Diputados, además de en castellano, en su versión en la otra lengua oficial de la Comunidad Autónoma proponente.

### 3. *Plazo*

Algunos Reglamentos, como el del Parlamento de las Islas Baleares (artículo 177.3) y el de las Cortes de Aragón (art. 183), fijan un plazo máximo de veinte días, a contar desde la adopción del acuerdo de aprobación por el Pleno, para que el Presidente de la Asamblea lo traslade a la Mesa del Congreso. Parece claro, en todo caso, que el incumplimiento del plazo no afectaría a la validez del acto de remisión de la proposición de ley.

### 4. *Frecuencia*

En el ordenamiento italiano, tras una primera etapa, subsiguiente a la institucionalización de las regiones, en la que éstas realizaron un frecuente uso de la potestad de iniciativa legislativa, la actitud de rechazo sistemático de las propuestas regionales observada por el Parlamento nacional determinó un notable retraimiento en el recurso al instrumento conferido por el art. 121.2 de la Constitución (66), hasta el punto de que está hoy generalizada la impresión de que la iniciativa legislativa regional es una figura en crisis (67).

Por lo que concierne a España, el ejercicio de la potestad de iniciativa legislativa realizado hasta la fecha por las Asambleas autonómicas puede con-

---

norma, a la valoración de la fórmula elegida y a su viabilidad, puede verse en SAINZ MORENO, *op. cit.* en nota 61.

(66) En la VI Legislatura se presentaron 109 iniciativas legislativas regionales, aunque muchas de ellas coincidían en sus objetos, cuyo número total fue de 43 (los datos, en SPAZIANTE, *op. cit.* en nota 30, pp. 28 y 59-64). En la VII Legislatura, por el contrario, el número de iniciativas presentadas por las regiones apenas excedió de la veintena, y la misma tónica se mantuvo en la VIII Legislatura (los datos, en SANTOLAYA, *op. cit.* en nota 5, pp. 230-231). Además del rechazo por el Parlamento nacional, SPAZIANTE (*op. cit.* en nota 30, pp. 54-56) menciona, como causas de la escasa utilización de la potestad de iniciativa legislativa regional, la opción, conscientemente asumida por las regiones, de influir en la orientación política nacional a través de contactos informales, y el hecho de que el procedimiento para llegar a acuerdos con otras regiones a fin de presentar iniciativas idénticas se basa en negociaciones entre los ejecutivos regionales en las que no participan los Parlamentos regionales, quienes, en consecuencia, no se muestran excesivamente proclives a aquellos acuerdos.

(67) L. VANDELLI, «Opciones estatales e instancias regionales: aspectos de las relaciones entre el Estado y las Autonomías en España e Italia», en *Revista de Política Comparada*, núm. 4, primavera 1981, p. 92, no duda en calificar la experiencia italiana relativa a la iniciativa legislativa regional como «fundamentalmente negativa».

siderarse escaso, aunque creciente. Los entes autonómicos no remitieron ninguna proposición de ley en la Legislatura Constituyente (68); en la I Legislatura se presentó una sola proposición de ley autonómica (69); 17 fueron las formuladas en la II Legislatura, de las que una reproducía la caducada en la I (70); y a lo largo de la III Legislatura, las Comunidades Autónomas han remitido al Congreso de los Diputados 18 proposiciones de ley, de las que 4 son de contenido idéntico a las presentadas en la Legislatura anterior y caducadas como consecuencia de la disolución de las Cámaras (71).

El análisis de estos datos no debe conducir a conclusiones pesimistas acerca de la virtualidad y la eficacia de la potestad atribuida a las Comunidades Autónomas por el art. 87.2 CE. A este respecto debe tenerse en cuenta lo siguiente:

a) Contemplado históricamente, el sistema autonómico se halla todavía en su fase de arranque. Es previsible que, a medida que todas las Comunidades Autónomas se vayan consolidando como organizaciones jurídico-políticas de colectividades sociales dotadas de identidad propia en el seno del pueblo español, las Asambleas correspondientes se vayan sintiendo naturalmente impulsadas a incidir en el proceso de formación de la voluntad estatal en defensa de las peculiares aspiraciones y para la satisfacción de las específicas necesidades de aquellas colectividades. El progresivo incremento en el número de proposiciones de ley autonómicas advertido hasta la fecha confirma esta previsión.

b) En más de una ocasión se ha pronosticado que la potestad de remi-

---

(68) Véase *Congreso de los Diputados. Legislatura 1977-1979. Memoria*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, 1979, pp. 195-212.

(69) La remitida por el Parlamento de Cataluña, de autorización al Gobierno para crear y ceder a la Generalidad de Cataluña un tercer canal de televisión (publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 167.I, 10 febrero 1982). La proposición de ley fue tomada en consideración en la sesión plenaria del 21 de junio de 1982 y caducó como consecuencia de la conclusión de la Legislatura. En la I Legislatura, el número total de proposiciones de ley presentadas fue de 214, excluyendo las de reforma del Reglamento y las de reforma constitucional [véase *Memoria-Informe sobre la actividad desarrollada por la Cámara durante la Primera Legislatura (marzo de 1979-agosto de 1982)*, Secretaría General del Congreso de los Diputados, Madrid, pp. 681-704].

(70) El total de proposiciones de ley presentadas en la II Legislatura fue de 130, correspondiendo 108 a Grupos Parlamentarios, una a diputados, una al Senado y tres a la iniciativa popular (véase *Memoria de la II Legislatura, 1982-1986*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 112).

(71) El número total de proposiciones de ley, excluidas las de reforma del Reglamento, presentadas en la III Legislatura ha sido de 156, de las que 133 corresponden a Grupos Parlamentarios, una a diputados, dos al Senado y dos a la iniciativa popular.

sión de proposiciones de ley será ejercida infrecuentemente por las Asambleas autonómicas, por la razón de que existen otras muchas y más sencillas vías para ejercer —en sentido informal— la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales y, fundamentalmente, el recurso a los Grupos Parlamentarios del Congreso y del Senado y a los Diputados y Senadores, legitimados para la presentación de proposiciones de ley conforme a los arts. 126.1 RC y 108.1 del Reglamento del Senado (72). Desde el punto de vista político, sin embargo, es claro que los efectos de la tramitación de una proposición de ley en la Asamblea autonómica y de su posterior defensa por los delegados de ésta en el Congreso de los Diputados son muy diferentes de los que se derivan del «encargo» por el partido gobernante en la Comunidad Autónoma a «su» Grupo Parlamentario en el Congreso o en el Senado de la presentación de la proposición de ley en cuestión. Resulta muy significativo que las Comunidades Autónomas que han remitido mayor número de proposiciones de ley se hallan precisamente entre aquellas en las que el partido gobernante es distinto del que ostenta la mayoría en las Cortes Generales (73). Cuando se pretende lograr la máxima repercusión en la opinión pública comunitaria y galvanizar a ésta en torno a una bandera (74) que exprese los intereses del conjunto de la Comunidad Autónoma «frente» al Estado, la potestad de propuesta conferida por el art. 87.2 CE constituye un arma política de notable eficacia potencial. En la valoración de su utilidad, esta perspectiva debiera, ciertamente, considerarse.

c) En fin, no puede olvidarse que, como se pondrá de relieve, el porcentaje de proposiciones de ley autonómicas que son tomadas en consideración es muy superior al correspondiente a las demás proposiciones de ley, hecho al que, sin duda, coadyuva en términos no despreciables la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de aquéllas en casi todas las Asambleas

---

(72) Así, EMBID IRUJO, *Introducción...*, op. cit. en nota 36, p. 180, y *Los Parlamentarios...*, op. cit., en nota 36, p. 218, y L. ORTEGA ALVAREZ, en la «Introducción» a la obra de SANTOLAYA citada en nota 5, p. 14. J. L. RIVERO YSERN expresa asimismo un juicio negativo sobre los resultados que cabe augurar a la vía participativa instaurada por el art. 87.2 CE en *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, por A. Pérez Moreno y otros, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1981, p. 172.

(73) De las 36 proposiciones de ley autonómicas presentadas a lo largo de las tres Legislaturas, 12 han sido remitidas por el Parlamento de Cataluña, 6 por el de las Islas Baleares, 4 por el Vasco y 3 por el gallego y por el canario.

(74) SPAZIANTE, op. cit. en nota 30, p. 31, incluye, en su tipología de las iniciativas legislativas regionales, a las que denomina «iniciativa bandera», cuyo fin no es tanto obtener su aprobación cuanto promover y acreditar la imagen pública de la región como ente público emergente dotado de un relieve autónomo e inconfundible en el panorama global de las instituciones.

autonómicas. Si tal exigencia dificulta el ejercicio de la potestad de propuesta —y es causa importante de que el número de proposiciones de ley autonómicas sea relativamente pequeño—, garantiza al tiempo el amplio respaldo de las que logran presentarse y, por ende, su «seriedad» política.

En suma, y aunque parece previsible el progresivo aumento del número de proposiciones de ley autonómicas, la existencia de múltiples sujetos legitimados para la formulación de proposiciones de ley y las dificultades procedimentales a que se somete la presentación de las autonómicas hacen que la medida de la eficacia y de la utilidad de la potestad de propuesta conferida por el art. 87.2 CE no deba ser cuantitativa, sino cualitativa (75), y deba cifrarse en su capacidad para expresar políticamente las demandas de la Comunidad como un todo «frente» al Estado y en su aptitud para generar iniciativas que, aun siendo pocas, estén dotadas de peso político real y, por consiguiente, de eficacia.

### 5. *Materia*

Examinado con anterioridad el ámbito material al que se pueden extender las proposiciones de ley autonómicas, procede ahora hacer breve alusión a las materias que efectivamente han constituido el objeto de las formuladas hasta el momento.

Las 36 proposiciones de ley autonómicas se han referido a 29 materias diferentes (76), de las que 19 pueden considerarse de interés específico de la Comunidad Autónoma proponente, mientras que 10 son de interés general. De aquéllas, 8 se refieren a la transferencia a la Comunidad de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal, al amparo del art. 150.2 CE, y otras 2 son homologables a ellas (77); las restantes afectan a ámbitos muy

(75) Expresa una idea similar CAPO GIOL, *op. cit.* en nota 38, p. 284.

(76) Debe tenerse en cuenta que 5 fueron reproducción literal de otras presentadas previamente y caducadas, y 3 tuvieron contenido idéntico, pese a haber sido remitidas por Asambleas diferentes (véase la nota 28).

(77) De las 8 Proposiciones de Ley Orgánica de transferencia, 2 fueron presentadas por el Parlamento de Galicia (relativas a crédito, banca y seguros, y a la ejecución y la información de la elaboración de convenios internacionales), 5 por el Parlamento de las Islas Baleares (en materia de aguas y aprovechamientos hidráulicos, de enseñanza universitaria, de enseñanza no universitaria, de ejecución de la legislación del Estado y de protección y tutela de menores) y una por las Cortes de Castilla y León (en materia de educación). Podrían asimilarse a éstas, aunque no se presentaron como Proposiciones de Ley Orgánica de transferencia, las remitidas por los Parlamentos catalán y gallego acerca del correspondiente tercer canal de televisión, por la misma razón por la que la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, se ha considerado «homologable» a las leyes previstas por el art. 150.2 CE (por GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.* en nota 3, p. 59).

diversos, que van desde los criterios de reparto de los ingresos procedentes del régimen tributario específico de Canarias hasta la protección de la calidad astronómica de los Observatorios del Instituto de Astrofísica de Canarias, pasando por la participación de la Generalidad de Cataluña en la gestión del sector público económico del Estado, el ferrocarril Santander-Mediterráneo, el régimen arancelario y fiscal del Ente Público RTV Vasca, la planta de la jurisdicción militar en Aragón y la declaración como Parques Nacionales de las Islas Columbretes y de Cabrera. A su vez, de las 10 materias que pueden considerarse de interés general hay tres que afectan especialmente a las Comunidades Autónomas en cuanto tales, aunque no de forma específica a la proponente: las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, la cesión obligatoria y temporal de la red de enlaces de las televisiones públicas y la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión del sector público económico del Estado; las restantes materias de interés general son, además de las mencionadas con anterioridad a propósito de la costumbre constitucional habilitante de la presentación de propuestas autonómicas sobre tal tipo de materias (78), la prórroga de los plazos para la tramitación de los procedimientos en curso ante el Tribunal Arbitral de Seguros y la devolución de patrimonios incautados a consecuencia de la guerra civil.

El panorama expuesto permite formular dos observaciones de interés. En primer lugar, no es apreciable en España la tendencia, advertida por la doctrina en el ordenamiento italiano con referencia a la iniciativa regional (79), a una progresiva reducción del alcance político de las propuestas autonómicas. Los fines a los que éstas se dirigen no son crecientemente locales y modestos, sino que, de una parte, las materias de interés general representan un porcentaje importante, frente al correspondiente a las materias de interés específico de la Comunidad proponente, en el conjunto de las que son objeto de las proposiciones de ley autonómicas, y de otra, la evolución tiende precisamente al incremento del número de éstas que se refieren a materias de interés general (80). Tampoco desde la perspectiva de su objeto material,

(78) Véanse la nota 48 y el texto correspondiente.

(79) Así, CHELLINI, *op. cit.* en nota 33, p. 152.

(80) En concreto, de las 10 materias calificadas en el texto como de interés general, 8 han sido objeto de proposiciones de ley autonómicas presentadas en la III Legislatura, y sólo 2 de las remitidas en la II (las relaciones entre el Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas, y la prórroga de los plazos para la tramitación de procedimientos en curso ante el Tribunal Arbitral de Seguros, esta última objeto de una proposición de ley reproducida en la III Legislatura, tras caducar la presentada en la anterior). Especialmente expresivo de la «generalización» de las materias objeto de las proposiciones de ley autonómicas es el hecho

pues, la potestad de propuesta conferida por el art. 87.2 CE puede estimarse en crisis. Y, en segundo lugar, resulta significativo comprobar cómo diversas Comunidades Autónomas han hecho un uso resuelto de la potestad de proponer las leyes orgánicas de transferencia previstas en el art. 150.2 CE. Transcurrido para todas las Comunidades Autónomas el plazo de cinco años establecido por el art. 148.2 CE, resta ahora por saber si aquéllas se mantendrán en el camino de la transferencia de facultades, cuya condición de instrumento positivo y efectivo para la mejora y la ampliación del sistema autonómico ha sido recientemente puesta de relieve (81), o, por el contrario, preferirán la vía de la reforma estatutaria.

### B) *Calificación por la Mesa del Congreso de los Diputados*

Remitida una proposición de ley autonómica al Congreso de los Diputados, la Mesa de éste procederá a su calificación, en el ejercicio de la función genéricamente atribuida por el art. 31.1.4.º RC, «a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos» (art. 127 RC). El examen de esta fase exige la consideración sucesiva del objeto y de los posibles resultados de tal verificación.

#### 1. *Objeto de la verificación*

La extensión del objeto de la calificación ha de ser considerada desde diversas perspectivas.

a) Ante todo, la Mesa de la Cámara ha de verificar que la proposición de ley es remitida por un sujeto constitucionalmente legitimado para ello, condición esta que, como se señaló, únicamente concurre, en lo que aquí interesa, en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, individual o conjuntamente. En la práctica, y teniendo en cuenta la doctrina, aplicada por la Mesa del Congreso, según la cual la relación entre los poderes públicos se ha de encauzar a través de sus más altos órganos, esta exigencia implica el condicionamiento de la admisión a trámite a la circunstan-

---

de que el Parlamento catalán remitió al Congreso de los Diputados en la II Legislatura una proposición de ley sobre la participación de la Generalidad de Cataluña en la gestión del sector público económico del Estado —que caducó—, y en la III Legislatura presentó una nueva proposición de ley sobre la participación de las Comunidades Autónomas —de todas ellas, pues, y no sólo de la catalana— en la gestión del sector público económico del Estado.

(81) Por GARCÍA DE ENTERRÍA, *op. cit.* en nota 3, p. 81.

cia de que el oficio de remisión esté firmado por el Presidente de la Asamblea proponente o, en su defecto, por uno de sus Vicepresidentes.

b) En segundo lugar, la Mesa ha de verificar que el contenido de la proposición de ley autonómica no excede del ámbito material propio de esta figura y, en concreto, conforme al criterio expuesto con anterioridad, que no invade materias en las que la iniciativa legislativa está atribuida en exclusiva a un sujeto distinto de la Asamblea proponente o en las que la ley, como instrumento normativo, es incompetente.

En principio, no parece, sin embargo, que la función calificadora de la Mesa, en lo que se refiere al contenido de la proposición de ley, deba extenderse más allá.

Desde luego, la Mesa no podrá controlar la compatibilidad del fondo del texto de la proposición de ley con la Constitución, pues ello supondría subrogarse en la posición del Tribunal Constitucional, al que corresponde el monopolio de rechazo de los actos normativos con fuerza de Ley (82).

Por otra parte, y pese a que en alguna ocasión se ha sostenido la procedencia de acudir al art. 5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante, LOILP), como criterio orientativo para determinar el ámbito de la función calificadora de la Mesa en relación con las proposiciones de ley autonómicas (83), no parece justificado inadmitir a trámite éstas por incurrir en los supuestos previstos en las letras *d)* a *f)* del apartado 2.º de aquel precepto. En concreto, la previa existencia en el Congreso o en el Senado de un proyecto o una proposición de ley que verse sobre el mismo objeto que la nueva iniciativa y que, cuando ésta se presenta, se halle en el trámite de enmiendas u otro más avanzado —caso contemplado en la letra *d)*— no debiera fundar la inadmisión de la proposición autonómica, ya que, con independencia de los problemas procedimentales que pudieran suscitarse si ésta es tomada en consideración en relación con su eventual acumulación con las iniciativas preexistentes, desde el punto de vista sustantivo el ejercicio de la facultad conferida por el art. 87.2 CE no debe quedar precluido por la simple circunstancia de que otros sujetos constitucionalmente habilitados hayan actuado su propia potestad de iniciativa en relación con la misma materia. A este respecto, resulta sumamente reveladora la comparación entre el apartado 3.º del art. 87 CE —que remite en términos prácticamente incondicionados a una ley orgánica la configuración de los «requisitos» que ha de reunir la iniciativa popular para la

(82) Sostiene el mismo criterio en relación con las proposiciones de ley de iniciativa popular A. MENÉNDEZ MENÉNDEZ, «La iniciativa legislativa popular», en *Las Cortes Generales*, op. cit. en nota 36, t. III, p. 1735.

(83) Lo propone GARCÍA MARTÍNEZ, op. cit. en nota 38, p. 245.

presentación de proposiciones de ley— con el apartado 2.º del mismo precepto constitucional —que atribuye amplísimamente, y sin margen alguno para su acotamiento ulterior por vía legislativa, la potestad de remisión de proposiciones de ley a las Asambleas autonómicas—. Por esta misma razón, tampoco debe ser inadmitida una proposición de ley autonómica por ser su contenido «igual o sustancialmente equivalente» al de otra proposición de la misma Asamblea presentada durante la Legislatura en curso —causa de inadmisión que, con referencia a la iniciativa popular, establece el art. 5.2.e) LOILP—. Debe recordarse a este propósito, además, que en muchos Estatutos de Autonomía se establece la regla de que, si una iniciativa de reforma estatutaria no es aprobada por las Cortes Generales, no podrá ser sometida nuevamente a debate y votación de la Asamblea autonómica hasta que haya transcurrido un año (84). Ahora bien, los Estatutos no contienen una previsión similar en relación con las proposiciones de ley remitidas al Congreso al amparo del art. 87.2 CE que no pretenden la reforma estatutaria, por lo que la interpretación *a sensu contrario* conduce ineludiblemente a la exclusión respecto de éstas de la observancia de cualquier «plazo de espera» como condición de su admisibilidad a trámite. Por último, tampoco parece haber razón para que la previa aprobación por una Cámara de una proposición no de ley sobre la misma materia objeto de la iniciativa autonómica deba determinar la inadmisión a trámite de ésta —como establece para la iniciativa popular el art. 5.2.f) LOILP—, supuesto que la diversidad de naturaleza y de eficacia de las proposiciones de ley y las proposiciones no de ley las coloca en planos diferentes y excluye, salvo disposición expresa en contrario (que además queda *ab initio* vedada para las proposiciones autonómicas, en virtud de la eficacia directa del art. 87.2 CE), esa suerte de fuerza de cosa juzgada de que en otro caso gozaría la proposición no de ley aprobada con anterioridad. En realidad, las tres causas de inadmisión mencionadas son, por emplear los términos de la Exposición de Motivos de la LOILP, «limitaciones propias de este instituto, derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o incluso para intentar legitimar con un supuesto consenso popular lo que no es en sus-

---

(84) Establecen la mencionada prohibición los arts. 56.2 del Estatuto de Cataluña, 56.2 del Estatuto de Galicia, 74.2 del Estatuto de Andalucía, 57.2 del Estatuto de Cantabria, 42 del Estatuto de La Rioja, 61.3 del Estatuto de Aragón, 54 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 64 del Estatuto de Extremadura, 64.2 del Estatuto de Madrid y 43.3.º del Estatuto de Castilla y León. Por su parte, los arts. 61.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana y 63.2 del Estatuto de Canarias prohíben que el nuevo debate tenga lugar en la misma Legislatura de la Asamblea correspondiente.

tancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría». Pero no hay ningún motivo para proyectar la desconfianza hacia las instituciones de democracia directa que traslucen estas palabras sobre una potestad a través de la cual los entes fundamentales en los que se articula territorialmente el Estado español participan en el proceso de formación de la voluntad de éste. Más bien, la actitud constitucional pertinente —con su proyección correspondiente desde el punto de vista de la hermenéutica jurídica— sería la contraria.

Mayores dudas puede suscitar la posibilidad de que la Mesa del Congreso inadmita a trámite una proposición de ley autonómica por el hecho de que su texto «verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí», supuesto en el que el art. 5.2.c) LOILP prevé la inadmisión de las proposiciones de iniciativa popular. Podría considerarse, en efecto, como un requisito inherente al concepto mismo de «proposición de ley», aludido por el art. 87.2 CE, la exigencia de un mínimo de conexión material entre sus diversos preceptos. Y podría estimarse, incluso, que este requisito, en último término, favorece al autor de la iniciativa, pues su cumplimiento podría evitar la hipotética denegación de la toma en consideración del conjunto de una proposición de ley relativa a materias heterogéneas por la oposición exclusivamente a los preceptos reguladores de una de ellas. De la jurisprudencia constitucional resulta, sin embargo, que la mencionada causa de inadmisión no debe aplicarse a proposiciones de ley distintas de las que tienen su origen en la iniciativa popular. En efecto, en un supuesto en el que se denunciaba que las enmiendas introducidas por el Senado a un proyecto de ley excedían del ámbito material del texto aprobado inicialmente por el Congreso, con la consiguiente distorsión de la posición relativa de ambas Cámaras en el procedimiento legislativo, el Tribunal Constitucional, rechazando tal motivo de impugnación, afirmó que «ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite material alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución, para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno» (85). Ahora bien, si no existe límite material ninguno, con el matiz indicado, al derecho a presentar enmiendas, es posible que el texto finalmente aprobado verse sobre materias diversas carentes de homogeneidad entre sí. Y si el producto resultante del procedimiento legislativo puede ser materialmente

---

(85) Sentencia 99/1987, cit. en nota 62, fund. juríd. 1.º, p. 408, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

heterogéneo sin incurrir en tacha de inconstitucionalidad, no se ve por qué la Mesa habría de impedir el comienzo de tal procedimiento por el hecho de que el texto inicial ya verse sobre materias no homogéneas. En suma, debe concluirse que la causa de inadmisión configurada por el art. 5.2.c) LOILP constituye una de «las limitaciones propias» de la iniciativa legislativa popular y, por tanto, es inaplicable a la potestad de propuesta conferida por el art. 87.2 CE (86).

¿Qué solución debe darse al supuesto inverso? Hay determinados casos excepcionales en los que la Constitución ha impuesto la unidad de legislación para una materia o para un conjunto de problemas y situaciones enlazados y próximos entre sí, de forma que en tales materias o ámbitos no cabe, al menos en un primer momento, una normación meramente parcial (87). ¿Debería la Mesa del Congreso inadmitir a trámite una proposición de ley autonómica que regulara parcialmente una materia respecto de la que la Constitución impone una normación global y de conjunto? Con independencia de la dificultad de que este supuesto se produzca en la actualidad, una vez que el desarrollo legislativo de la Constitución se halla sumamente avanzado, la respuesta afirmativa —que debería ser común para todas las especies de iniciativa— parece imponerse, en virtud del deber de la Mesa de impedir la tramitación de las iniciativas viciadas por defectos formales determinantes de su inconstitucionalidad.

c) En alguna ocasión se ha sostenido que la Mesa del Congreso debe

---

(86) No obsta al criterio defendido en el texto la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del ámbito material propio de la Ley de Presupuestos, pues, sobre definir tal ámbito en términos amplísimos —cualesquiera materias directamente relacionadas bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan—, la mencionada doctrina funda sus restricciones en «las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos», que «suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos» (el ámbito de la Ley de Presupuestos se determina en la Sentencia 63/1986, cit. en nota 23, fund. jur. 12, p. 149, y en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo, funds. juríd. 4.º y 5.º, JC, t. XVIII, pp. 134-135; el fundamento de la limitación material de tal ámbito se declara en el fund. jur. 5.º de la Sentencia 65/1987).

(87) El Tribunal Constitucional reconoció la posible existencia de tales supuestos en la Sentencia 5/1982, de 8 de febrero, fund. jur. 1.º, JC, t. III, p. 72, e identificó uno de ellos en la Sentencia 72/1984, de 14 de junio, fund. jur. 5.º, JC, t. IX, pp. 234-235, en la que declaró inconstitucional el Proyecto de Ley Orgánica sobre incompatibilidades de diputados y senadores, por infracción del art. 70.1 CE, en la medida en que éste crea una reserva específica de Ley Electoral que, al menos en un primer momento, y sin perjuicio de la posibilidad de modificaciones parciales posteriores, ha de colmarse mediante una ley de conjunto.

controlar la regularidad del procedimiento de elaboración de las proposiciones de ley autonómicas y, en consecuencia, ha de inadmitir aquellas que se hayan tramitado con infracción de las previsiones del correspondiente Reglamento parlamentario autonómico (88). Parece preferible, sin embargo, y es mayoritaria (89), la tesis según la cual los Reglamentos parlamentarios autonómicos no deben emplearse como parámetro en la calificación de las proposiciones de ley autonómicas, no sólo porque en el art. 127 RC se contiene el adverbio «legalmente» —revelador de que los requisitos sobre los que ha de proyectarse la actividad calificadora son primariamente los establecidos para la iniciativa legislativa popular, objeto de regulación por una ley orgánica—, sino también, y sobre todo, porque, en principio, la relevancia de tales Reglamentos debe quedar limitada al propio ámbito parlamentario autonómico (y, en su caso, al del Tribunal Constitucional), en virtud de la doctrina de los *interna corporis acta*.

En conclusión, desde la perspectiva procedimental, a la Mesa del Congreso debe bastarle, para admitir a trámite una proposición de ley autonómica, con la certificación, expedida por el órgano competente de la Asamblea remitente, de que aquélla ha sido tramitada y aprobada de conformidad con lo establecido en el Reglamento correspondiente (90), sin que su indagación deba ir más allá, incluso en el supuesto de que la Asamblea adjunte el expediente de la iniciativa en concepto de antecedente. Tal es, por lo demás, la práctica consagrada por la Mesa de la Cámara.

d) Por último, y en cuanto a los requisitos formales, la Mesa del Congreso ha de verificar que el texto remitido es una verdadera proposición de ley —esto es, que se trata de un texto articulado o, conforme se indicó con anterioridad, de unas Bases a articular por el Gobierno de la nación— y que se acompaña de Exposición de Motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él. Respecto de éstos, resulta plenamente coherente con el principio dispositivo que, según la jurisprudencia constitucional, rige en la materia, la práctica conforme a la cual la Mesa recaba la presencia de antecedentes, pero no enjuicia su suficiencia —salvo, debe entenderse, a instancia de parte, que, hasta la fecha, no ha tenido lugar.

(88) Así, PUNSET, *op. cit.* en nota 38, p. 64, y HERRERO LERA, *op. cit.* en nota 35, p. 234.

(89) Así, aunque con matices no siempre coincidentes, CAPO GIOL, *op. cit.* en nota 38, p. 292; FOLCHI-BAYONA-VINTRO, *op. cit.* en nota 38, pp. 729-730; GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *op. cit.* en nota 38, p. 161, y SANTAOLALLA, *op. cit.* en nota 38, p. 225.

(90) Ha de subrayarse que la certificación debería referirse a la regularidad de todo el procedimiento seguido para la elaboración de la proposición de ley y no sólo, como no es infrecuente en la práctica, a la aprobación de ésta por la mayoría estatutaria o reglamentariamente exigible.

## 2. *Resultado de la verificación e impugnación de la decisión de la Mesa*

a) Si la verificación practicada por la Mesa del Congreso arroja el resultado de que la proposición de ley autonómica ha cumplido todos los requisitos que le son exigibles, ésta será admitida a trámite y publicada en la serie B del *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, sección «Congreso de los Diputados» (art. 126.2 RC).

En caso contrario, es necesario distinguir diversas hipótesis.

Parece claro que si el autor de la proposición de ley no es un sujeto constitucionalmente legitimado para presentarla, procede sin más su inadmisión a trámite. Caso distinto sería aquel en el que el oficio de remisión de una proposición de ley efectivamente aprobada por una Asamblea autonómica no estuviera firmado por su Presidente o por uno de sus Vicepresidentes en funciones de Presidente, supuesto en el que procedería la devolución, al objeto de que el oficio fuera firmado por uno de los sujetos mencionados.

Si la totalidad o el núcleo esencial de la proposición de ley autonómica versa sobre materias que exceden de su ámbito propio, o si su texto constituye una normación parcial de una materia respecto de la que la Constitución exige una regulación de conjunto, la decisión pertinente sería la inadmisión a trámite. Por el contrario, si el vicio de exceso material afecta sólo a algunos preceptos singulares de la proposición, cabría aplicar el principio subyacente al art. 6.3 LOILP, de forma que la Mesa del Congreso podría comunicar la irregularidad a la Asamblea proponente al objeto de que ésta manifieste si desea retirar la iniciativa o mantenerla una vez efectuadas las modificaciones pertinentes. En realidad, esta comunicación entrañaría la inadmisión de la iniciativa, tal como ha sido formulada, y obligaría, en su caso, a la presentación de un nuevo texto, pero quizá permitiría la articulación en el seno de la Asamblea remitente de un procedimiento simplificado que evitara la necesidad de que la aprobación de la nueva proposición exigiera la repetición íntegra del íter legislativo.

Por otra parte, si el texto remitido no es una verdadera proposición de ley, procede sin más su inadmisión. En cuanto al supuesto de que la Asamblea remitente no acompañe al texto de la proposición ningún antecedente, la práctica parlamentaria consiste en que la Mesa del Congreso admite ya a trámite la proposición —si concurren los demás requisitos—, a efectos de permitir su publicación y su remisión al Gobierno, sin perjuicio de recabar de la Asamblea los antecedentes omitidos. Pero, en virtud del principio dispositivo rector de esta materia, la Mesa no condiciona la ulterior tramitación de la iniciativa a la remisión de los antecedentes solicitados, de forma

que cabe la posibilidad, acreditada en alguna ocasión por la práctica, de que una proposición de ley autonómica sea sometida al trámite de toma en consideración sin que los antecedentes hayan sido remitidos (91). Naturalmente, en el caso de que la solicitud de los antecedentes se practique a instancia de un diputado o un Grupo Parlamentario, la Mesa debería acordar la suspensión de la tramitación hasta la recepción de aquéllos. Parece razonable aplicar este sistema en su integridad, y por las mismas razones, a los supuestos en que el texto de la proposición no ha sido acompañado de Exposición de Motivos.

El criterio debe ser más matizado, sin embargo, en los casos en que no ha sido remitida la certificación acreditativa de la regularidad del procedimiento seguido para la elaboración y la aprobación de proposiciones de ley autonómicas. Es, desde luego, razonable, puesto que se trata de un defecto subsanable, admitir a trámite la iniciativa, con el fin de no dilatar innecesariamente el procedimiento, y requerir al tiempo a la Asamblea la remisión de la certificación. Pero el principio dispositivo no opera en este ámbito y no parece lógico que el Pleno del Congreso deba pronunciarse acerca de un texto respecto del que ni siquiera existe la notificación fehaciente de que ha sido aprobado por la mayoría requerida en la Asamblea proponente. En suma, la admisión a trámite producirá sus efectos ordinarios hasta que la proposición se halle en condiciones de ser incluida en el orden del día de una sesión plenaria para su toma en consideración, pero a partir de ese momento debe entenderse suspensivamente condicionada a la remisión de la certificación, extremo este que naturalmente debiera constar en el acuerdo de la Mesa que se notifica a la Asamblea proponente (92).

---

(91) Con referencia a los proyectos de ley, SAINZ MORENO, *op. cit.* en nota 61, sostiene que la Mesa del Congreso debe inadmitir los que se presenten sin antecedentes o acompañados de antecedentes insuficientes.

(92) El mismo criterio que el expuesto en el texto debiera aplicarse en los supuestos en los que el ordenamiento exige el cumplimiento de algún trámite previo al ejercicio de la iniciativa legislativa como condición de la constitucionalidad de la ley que finalmente se dicte. El Tribunal Constitucional ha identificado uno de tales supuestos en la Sentencia 181/1988, de 13 de octubre (*BOE* de 5 noviembre 1988, Suplemento al número 266, pp. 22-27), en la que se anula parte de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas, por modificar la Ley 41/1981, de 28 de octubre, relativa a la cesión de tributos del Estado a la Generalidad de Cataluña, sin haberse alcanzado, con carácter previo a la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley correspondiente, el acuerdo de la Comisión Mixta Estado-Generalidad exigido por la Disposición Adicional Sexta, 3, del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Aunque parece claro que supuestos de la índole del aludido afectarán más fácilmente a la iniciativa legislativa del Gobierno que a la propia de las Asambleas autonómicas, debería exigirse, en caso de que alguna de ellos incidiera

b) El acto de calificación de las proposiciones de ley autonómicas por la Mesa del Congreso tiene carácter reglado (93) y su control jurisdiccional corresponde al Tribunal Constitucional, a través del planteamiento de un conflicto positivo de competencias (94). A efectos del art. 63.1 LOTC, en efecto, el acuerdo de inadmisión a trámite es un acto emanado de una autoridad del Estado que afecta a una competencia autonómica constitucionalmente reconocida y, en consecuencia, incide sobre «el orden de competencias establecido en la Constitución», entendido éste, como lo ha hecho nuestro Tribunal Constitucional, en un sentido amplio, que permite convertir en materia de conflicto no sólo la usurpación de una competencia ajena, sino también el ejercicio ilegítimo de competencias propias en menoscabo de las ajenas (95). Ahora bien, en estos procesos constitucionales, la legitimación activa y la pasiva se atribuyen exclusivamente al órgano ejecutivo superior de la Comunidad Autónoma y al Gobierno, respectivamente. El principio de autonomía parlamentaria —constitucional y estatutariamente reconocido—

---

sobre ésta, la certificación acreditativa del cumplimiento del prerequisite de que se trate con carácter previo a la inclusión de la proposición de ley correspondiente en el orden del día de una sesión plenaria para su toma en consideración.

(93) Sostienen, con carácter general, la naturaleza reglada de la actividad calificadora de la Mesa M. R. RIPOLLÉS SERRANO, «Calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias», en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, p. 114, e I. TORRES MURO, *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho parlamentario español*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, p. 216.

(94) Admite expresamente tal posibilidad en este supuesto concreto R. PUNSET BLANCO, «Iniciativas popular y regional y fase introductoria del procedimiento legislativo», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 22, julio-agosto 1981, p. 222 (este trabajo ha sido reproducido en la obra del mismo autor *Las Cortes Generales. Estudios de Derecho constitucional español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983), y, posteriormente, en «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 2.º cuatrimestre 1985, p. 55. Por el contrario, rechaza la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional EMBID IRUJO, *Los Parlamentos...*, cit. en nota 36, p. 221, n. 112.

(95) El fundamento institucional de esta concepción amplia y las oportunas referencias a la jurisprudencia constitucional pueden verse en MUÑOZ MACHADO, *op. cit.* en nota 3, t. II, 1984, pp. 339-346. El Tribunal Constitucional declara explícitamente, en su Sentencia 45/1986, de 17 de abril, fund. juríd. 4.º, JC, t. XIV, p. 467, que, «a diferencia de los conflictos interterritoriales, en los que este Tribunal ha admitido supuestos de lesión por simple menoscabo —no por invasión— de competencias ajenas (...), en los conflictos entre órganos constitucionales, el legislador no ha admitido otro supuesto que el de la estricta usurpación de atribuciones».

obliga, sin embargo, a entender que, aun conservando aquéllos su condición de sujetos procesales (y quedando, por consiguiente, la Asamblea proponente gravada con la carga de solicitar del Consejo de Gobierno el planteamiento del conflicto correspondiente, posibilidad ésta expresamente prevista por el art. 115 del Reglamento de la Asamblea murciana), su actividad procesal vendrá rigurosamente determinada por los acuerdos que al respecto adopten los órganos parlamentarios en quienes concurre la condición de sujetos sustantivos del conflicto (96).

En alguna ocasión se ha sostenido la posibilidad de que la Asamblea proponente recurra en amparo contra el acuerdo de inadmisión de la Mesa del Congreso (97), y tal posibilidad podría pretender fundarse en la analogía con la legitimación para interponer el recurso de amparo que el art. 6 LOILP reconoce a la Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular. Sin embargo, y aun admitiendo, con la jurisprudencia constitucional, que en este último supuesto esté en juego el derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos reconocido por el art. 23.1 CE (98), no parece posible llevar el paralelismo excesivamente lejos.

Ante todo, el propio intérprete supremo de la Constitución ha declarado lo siguiente: «Es cierto que la Ley Orgánica 3/1984 abre la vía de un recurso de amparo frente a la decisión de un órgano parlamentario de rechazar una proposición de ley de iniciativa popular, pero precisamente aquí se trata de proteger el derecho a la iniciativa popular, constituyendo la excepción a la regla, excepción no prevista para el caso de las proposiciones de ley de dipu-

---

(96) El mismo criterio mantiene con carácter general MUÑOZ MACHADO, *op. cit.* en nota 3, t. II, pp. 368-369. Valora negativamente la exclusión de las Asambleas autonómicas de la condición de sujetos legitimados en los conflictos positivos de competencias y sugiere la admisibilidad de su intervención como coadyuvantes J. C. DA SILVA OCHOA, «La legitimación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en defensa de sus competencias no legislativas», en *Jornadas de Parlamentos Autonómicos. Del 4 al 7 de junio de 1985*, 1986, pp. 175-184.

(97) Así, EMBID IRUJO, *Introducción...*, cit. en nota 36, p. 181, n. 167, y GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.* en nota 38, p. 245.

(98) Un sector doctrinal ha cuestionado que el derecho a la participación del artículo 23.1 CE resulte afectado por el acto de calificación de la proposición de ley de iniciativa popular (L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Revista de Administración Pública*, núm. 107, mayo-agosto 1985, p. 97, y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *op. cit.* en nota 82, pp. 1735-1736), pero el Tribunal Constitucional parece admitir la posibilidad de que tal derecho sea vulnerado por el mencionado acto, aun rechazando la existencia de violación en los casos concretos enjuiciados (Auto 26/1985, de 16 de enero, fund. jur. único, JC, t. XI, p. 747, y Auto 592/1985, de 18 de septiembre, fund. jur. 4.º, JC, t. XIII, p. 662).

tados o grupos parlamentarios» (99). La excepción tampoco está prevista para las proposiciones de origen autonómico, aunque en la ponderación del valor de esta declaración haya de considerarse que, en el supuesto considerado, el amparo se pretendía contra el acto del Pleno de denegación de la toma en consideración, y no contra el acuerdo de calificación de la Mesa.

En realidad, las razones —operantes de forma acumulada o alternativa, según los casos— por las que no cabe el amparo de la Asamblea proponente frente al acuerdo de inadmisión radican en la incapacidad en abstracto de ésta para recurrir en amparo y en la imposibilidad de identificar en tal supuesto concreto un derecho tutelable en amparo que, en hipótesis, pudiera resultar vulnerado. El punto de partida está, en todo caso, constituido por el hecho de que el acuerdo de remisión de la proposición de ley al Congreso de los Diputados se adopta por la Asamblea en cuanto tal y, por consiguiente, debería residenciarse en ésta como unidad —y no en los miembros de la misma que hayan votado a favor— la capacidad para recurrir y la titularidad del derecho fundamental eventualmente violado. Pues bien, la inmensa mayoría de las Asambleas autonómicas carecen de legitimación para interponer un recurso de amparo no por razón de su carácter público —supuesto que el Tribunal Constitucional ha reconocido que las personas jurídicas públicas pueden reclamar en amparo la tutela de los derechos fundamentales de su titularidad eventualmente lesionados (100)—, sino por carecer de la personalidad jurídica que, conforme al art. 162.1.b) CE, es *prius* inexcusable de la legitimación para recurrir (101). Pero tampoco las Asambleas autonómicas a las que el ordenamiento atribuye —o confiera en el futuro— personalidad jurídica podrán recabar el amparo del Tribunal Constitucional contra el acuerdo de inadmisión de su proposición adoptado por la Mesa del Congreso.

(99) Auto 659/1987, cit. en nota 63, fund. jur. 2.º, p. 1158.

(100) Sobre el ámbito en el que las personas jurídicas públicas pueden ser titulares de derechos fundamentales susceptibles de ser tutelados en amparo, véanse los siguientes fallos del Tribunal Constitucional: Sentencia 19/1983, de 14 de marzo, fund. jur. 1.º, JC, t. V, pp. 213-214; Sentencia 64/1988, de 12 de abril (y voto particular formulado por tres Magistrados), JC, t. XX, pp. 761-775; Sentencia 197/1988, de 24 de octubre, fund. jur. 4.º, BOE de 26 noviembre 1988, Suplemento al núm. 284, p. 7; Sentencia 246/1988, de 19 de diciembre, fund. jur. 1.º, BOE de 13 enero 1989, Suplemento al núm. 11, p. 24, y Sentencia 99/1989, de 5 de junio, fund. jur. 3.º, BOE de 4 julio 1989, Suplemento al núm. 158, p. 14.

(101) Con carácter excepcional, el art. 1.1 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprobado por la Mesa de la Asamblea en su sesión de 8 de noviembre de 1986, dispone que ésta «tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas».

En efecto, parece razonable entender que el derecho a desempeñar las funciones propias del cargo de conformidad con lo dispuesto por la ley (único cuya concurrencia pudiera plantearse), que el Tribunal Constitucional ha integrado en el ámbito propio del derecho reconocido por el art. 23.2 CE (102), corresponde sólo a los «ciudadanos» a quienes literalmente se les atribuye (103).

Por último, debe recordarse que el propio Tribunal Constitucional ha declarado que «la protección de las Comunidades Autónomas frente a actos de los poderes centrales del Estado que ellas estimen contrarios a su interés propio puede procurarse, en cuanto tal protección haya de buscarse ante este Tribunal, a través de dos vías específicas, la del conflicto de competencias y la del control de constitucionalidad, que son complemento la una de la otra» (104); no, por consiguiente, por medio del recurso de amparo.

En conclusión, la impugnación por la Asamblea proponente del acuerdo de inadmisión de una proposición de ley adoptado por la Mesa del Congreso habrá de instrumentarse por medio del planteamiento de un conflicto positivo de competencias y no a través de un recurso de amparo.

---

(102) Véase al respecto la nota 63.

(103) El Tribunal Constitucional ha declarado que «el artículo 23 de la Constitución tiene como únicos destinatarios de los derechos consagrados en el mismo a los ciudadanos y no a otros entes o sujetos, como (...) los sindicatos» (Sentencia 23/1983, de 25 de marzo, fund. juríd. 4.º, JC, t. V, p. 250). La exclusión de los sindicatos del ámbito de aplicación del art. 23.1 CE había sido establecida con anterioridad por la Sentencia 53/1982, de 22 de julio, fund. juríd. 1.º, JC, t. IV, p. 137, y ha sido recientemente confirmada por la Sentencia 217/1988, de 21 de noviembre, fund. juríd. 2.º, BOE de 22 diciembre 1988, Suplemento al núm. 306, p. 5. Téngase en cuenta, sin embargo, que, como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1988 (cit. en nota 100, p. 772), la propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho a participar en los asuntos públicos, que el art. 23.1 CE atribuye sólo a los ciudadanos, también puede ser ejercido por los partidos políticos; y de otra parte, el intérprete supremo de la Constitución confiere asimismo a los partidos políticos legitimación para recurrir en amparo por violación del derecho a acceder a los cargos públicos consagrado por el art. 23.2 CE (véase, por ejemplo, Sentencia 79/1989, de 4 de mayo, fund. juríd. 2.º, BOE de 22 mayo 1989, Suplemento al núm. 121, p. 32). Pero, con independencia de que a estos efectos «solamente en beneficio de sus candidatos está legitimado un partido para recurrir en amparo» (Sentencia del Tribunal Constitucional 93/1989, de 22 de mayo, fund. juríd. 1.º, BOE de 14 de junio de 1989, Suplemento al núm. 141, p. 16), parece claro que cuando se considera no ya el derecho de sufragio pasivo, sino el de los titulares de los cargos públicos a ejercer las funciones propias de éstos conforme a la ley, la legitimación para recurrir en su defensa se reconoce exclusivamente a las personas físicas —los «ciudadanos»— a quienes corresponde su titularidad.

(104) Sentencia 25/1981, cit. en la nota 37, fund. juríd. 2.º, pp. 131-132.

C) *Manifestación del criterio del Gobierno y de su conformidad o no a la tramitación*

En el supuesto de que la Mesa del Congreso admita a trámite una proposición de ley autonómica, ordenará, al tiempo que su publicación, «su 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» (artículo 126.2 RC).

a) El criterio del Gobierno constituye la expresión de su parecer político acerca de la conveniencia o no de la toma en consideración de la proposición de ley en cuestión y, en el supuesto de que se formule —caso relativamente infrecuente en la práctica—, es leído en la Cámara antes de iniciarse el debate de toma en consideración (art. 126.4 RC).

b) El Gobierno está facultado para oponerse a la tramitación de las proposiciones de ley autonómicas que sean contrarias a una delegación legislativa en vigor (art. 84 CE) o que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE), por más que, en este último supuesto, una vez transcurridos treinta días sin expresa oposición a la tramitación, la proposición queda en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración (art. 126.3 RC). En el caso de que el Gobierno niegue su conformidad a la tramitación, la Asamblea proponente podrá, si discrepa acerca de la existencia de las implicaciones financieras, promover el planteamiento de un conflicto positivo de competencias (105), como prevé explícitamente el art. 115 del Reglamento de la Asamblea murciana. Parece razonable entender que el acto objeto del conflicto no será el acuerdo del Gobierno denegatorio de la conformidad, sino el de la Mesa del Congreso por el que ésta, otorgando eficacia a la denegación gubernamental, declara improcedente la tramitación de la iniciativa.

D) *Trámite de toma en consideración por el Pleno*

Si el Gobierno no manifiesta en plazo su disconformidad a la tramitación o si, manifestada ésta, la Mesa niega su eficacia (por entender que no concurren los supuestos previstos por los arts. 84 y 134.6 CE), la proposición de ley autonómica se somete al Pleno del Congreso para su toma en consi-

---

(105) Así, PUNSET BLANCO, *El control...*, cit. en nota 94, p. 57.

deración. El examen de este trámite suscita diversas cuestiones, que se exponen seguidamente.

1. Ante todo, un sector doctrinal (106) ha valorado negativamente la propia previsión del sometimiento de las proposiciones de ley autonómicas al trámite de toma en consideración, subrayando la condición «constitucional» de estos órganos, la conveniencia de equiparar sus iniciativas con las del Senado (art. 125 RC) y el importante y eficaz filtro que ya representa la exigencia de su aprobación por mayoría absoluta en muchas Asambleas, hasta el punto de que se ha llegado a afirmar que la exigencia de la toma en consideración implica la denegación potencial de un derecho constitucionalmente reconocido.

Frente a estas aseveraciones ha de señalarse, en primer lugar, que la aplicación del trámite de toma en consideración a las proposiciones de ley autonómicas es plenamente conforme con la Constitución (107), cuyo artículo 89.1 remite, sin más, a los Reglamentos de las Cámaras la regulación de la tramitación de aquéllas. De otra parte, tal aplicación responde a la significación institucional del trámite de toma en consideración, el cual constituye el medio de verificar *ab initio* la existencia de concordancia entre el programa político de la mayoría y una concreta iniciativa legislativa, con el fin de evitar que el Parlamento derroche tiempo y esfuerzo en una proposición que finalmente no va a ser aprobada; como no es posible presumir que esa concordancia existe en relación con las proposiciones de ley autonómicas (al contrario de lo que ocurre con los proyectos remitidos por el Gobierno en cumplimiento del programa político expuesto por el candidato a Presidente al que el Congreso de los Diputados otorgó su confianza —artículo 99.2 CE—), parece imprescindible comprobar su realidad a través del trámite de toma en consideración (108). Finalmente, y respecto del agravio comparativo con las proposiciones de ley del Senado, debe ponerse de relieve que, aunque no parece que el sometimiento de éstas al trámite de toma

(106) Entre otros, AJA, *op. cit.* en nota 38, p. 452; LÓPEZ GUERRA, *op. cit.* en nota 38, p. 144, y SANTAMARIA PASTOR, *op. cit.* en nota 12, 2.ª ed., 1985, pp. 1261-1262.

(107) Así, CAPÓ GIOL, *op. cit.* en nota 38, pp. 284-285 y 292.

(108) La exigencia de sumisión, con carácter general, de los proyectos de ley a un debate de totalidad con anterioridad a la apertura del plazo de presentación de enmiendas (salvo acuerdo unánime en contrario de la Junta de Portavoces), que propone introducir el art. 117 del Proyecto de Reglamento del Congreso elaborado por la Ponencia constituida en cumplimiento del mandato del Pleno de la Cámara contenido en su Resolución de 15 de febrero de 1989 (publicado en el *BOCG*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 159-1, 17 julio 1989), difuminaría ciertamente la distinción expuesta en el texto entre proyectos y proposiciones de ley, pero, desde luego, no obsta un ápice a la procedencia de someter a éstas al trámite de toma en consideración.

en consideración por el Congreso se hubiera opuesto al art. 89.2 CE, es lo cierto que el art. 87.1 CE atribuye al Senado verdadera «iniciativa legislativa», en paridad con el Congreso y con el Gobierno, y no una simple potestad de «remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley», como hace el art. 87.2 CE en relación con las Asambleas de las Comunidades Autónomas: la diferencia de trato, por consiguiente, no se halla desprovista de amparo constitucional.

2. En segundo lugar ha de subrayarse que el sometimiento de las proposiciones de ley autonómicas a la toma en consideración por el Pleno del Congreso constituye, sin perjuicio de la «prioridad debida a los proyectos de ley» (art. 89.1 CE) y de la aplicación de las normas relativas a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones plenarias, un acto debido. En otros términos, el Congreso tiene el deber de pronunciarse acerca del texto remitido por la Asamblea de la Comunidad Autónoma. El acuerdo de remisión no constituye, por tanto, una mera moción carente de eficacia jurídica o una petición susceptible de ser archivada sin más trámites (arts. 77 CE y 49.3 RC) (109).

De otra parte, y sin embargo, la simple recepción de una proposición de ley autonómica no vincula al Congreso a la iniciación formal del procedimiento legislativo en sentido estricto, incluyendo la apertura de un plazo de presentación de enmiendas, ya que antes es preciso comprobar la existencia del acuerdo de la Cámara con «la oportunidad, los principios (y) el espíritu» del texto —por emplear los términos acuñados por el art. 110.3 RC para definir el objeto de las enmiendas a la totalidad—. Solamente cuando tal acuerdo se ha demostrado real, mediante la toma en consideración, procede la remisión de la proposición de ley a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas (artículo 126.5 RC).

Por razón de su eficacia, pues, las proposiciones de ley autonómicas ocupan un lugar intermedio entre las simples peticiones o mociones (como la solicitud al Gobierno a la que se refiere el propio art. 87.2 CE) y los actos susceptibles de desencadenar inmediatamente el procedimiento legislativo en sentido estricto —remisión de un proyecto de ley o de una proposición de

---

(109) Emplea el mismo criterio expuesto en el texto, con el fin de distinguir entre la iniciativa legislativa popular y el derecho de petición, P. BIGLINO CAMPOS, «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 19, enero-abril 1987, pp. 92-94. Respecto de la eficacia de las peticiones gratiables debe considerarse, sin embargo, lo dicho en la nota 60 (por más que, en principio, no resulta sencillo admitir la viabilidad del control jurisdiccional contencioso-administrativo de la resolución *parlamentaria* de una petición).

ley del Senado y acuerdo del Pleno del Congreso por el que se toma en consideración una proposición de ley de origen parlamentario, autonómico o popular—. Un sector doctrinal (110) propone distinguir, a este respecto, entre la mera propuesta de iniciativa —que corresponde a 15 diputados o un Grupo Parlamentario (art. 126.1 RC) y a las Asambleas autonómicas— y la iniciativa propiamente tal —que sólo tendría lugar cuando el Pleno del Congreso acuerda la toma en consideración—, y podría sostenerse que esta distinción terminológica tiene amparo constitucional, en la medida en que la «iniciativa legislativa» se reconoce al Congreso en su conjunto (art. 87.1), y no a un número determinado de sus miembros o Grupos Parlamentarios, y en que a las Asambleas autonómicas simplemente se les atribuye la facultad de remitir proposiciones de ley (art. 87.2), y no la de ejercer verdadera iniciativa. El rigor con que nuestro texto constitucional mantiene esta distinción no es, sin embargo, absoluto: el art. 87.3 emplea la expresión «iniciativa popular» en relación con proposiciones de ley que, sin embargo, serán sometidas al trámite de toma en consideración (art. 13.1 LOILP), y el art. 166 alude a la «iniciativa de reforma constitucional», con referencia explícita a la potestad reconocida a las Asambleas autonómicas por el art. 87.2. Por otra parte, la expresión «iniciativa legislativa» se emplea expresamente a este respecto en un Reglamento parlamentario autonómico (rúbrica del Capítulo Primero del Título XI del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares) y en diversos Estatutos de Autonomía [arts. 14.1 y 24.3 del Estatuto asturiano; art. 9.1. b) del Estatuto cántabro; art. 17.1.h) del Estatuto riojano, y art. 16.c) del aragonés]. Lo decisivo, en todo caso, aunque el propio Tribunal Constitucional parece haber acogido la distinción terminológica expuesta (111), es la diferenciación conceptual y por razón de la eficacia jurídica y, puesta de relieve ésta, aquélla carece de especial trascendencia.

(110) Por ejemplo, ARAGÓN REYES, *op. cit.* en nota 38, p. 302, y J. RUIPÉREZ ALAMILLO, *Formación y determinación de las Comunidades Autónomas en el ordenamiento constitucional español*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 45. Con análoga finalidad, destacan que las Asambleas autonómicas disponen de un derecho de iniciativa mediata, y no inmediata, R. CALZADA CONDE y J. RUIPÉREZ ALAMILLO, «Consideraciones generales sobre la reforma de los Estatutos de Autonomía», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 22, sept.-dic. 1988, p. 56, n. 28.

(111) Auto 659/1987, cit. en nota 63, fund. jur. 2.º, p. 1158: «En relación con la iniciativa legislativa que la Constitución reconoce a cada una de las Cámaras (artículo 87.1), existe el instituto de la toma en consideración de las *propuestas* formuladas al respecto por los diputados o por los grupos en que se integran (art. 89.2 de la Constitución y art. 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados); la resolución parlamentaria que recaiga sobre estas propuestas (rechazándolas o convirtiéndolas en *iniciativa* de la Cámara) es manifestación del libre ejercicio por cada asamblea de sus atribuciones constitucionales» (el subrayado es añadido).

3. El Reglamento del Congreso no determina los criterios conforme a los cuales las proposiciones de ley se han de incluir en el orden del día de las sesiones plenarias para su toma en consideración. La práctica parlamentaria, desenvuelta fundamentalmente por medio de acuerdos adoptados por el Presidente y la Junta de Portavoces en el ejercicio de la competencia atribuida por el art. 67.1 RC, ha experimentado en este punto una notable y compleja evolución como fruto de la cual se han ido decantando las siguientes reglas vigentes en la actualidad: en el orden del día de la sesión plenaria de cada semana se incluyen dos proposiciones de ley; con carácter general se aplica el criterio de la preferencia por razón de la prioridad en la presentación; se introduce, no obstante, la corrección, resultante de la aplicación analógica de lo prevenido por los arts. 182.2 y 194.3 RC para las interpelaciones y las proposiciones no de ley, respectivamente, consistente en que en un mismo orden del día no pueden incluirse dos proposiciones de ley presentadas por el mismo Grupo Parlamentario.

Pues bien, la inclusión en el orden del día de las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas responde al mismo esquema general, con los siguientes matices, consagrados por la práctica fundamentalmente en la III Legislatura: las proposiciones autonómicas no se integran en la misma lista que las presentadas por diputados o Grupos Parlamentarios, sino en una lista especial, dentro de la cual rige también el criterio del orden de presentación; una vez al mes, las proposiciones de ley a incluir en el orden del día se extraen de la lista especial de las remitidas por las Asambleas autonómicas, aunque las que corresponda incluir hayan sido presentadas con posterioridad a otras de diputados o Grupos Parlamentarios todavía no incluidas en el orden del día; debe subrayarse, no obstante, que el criterio conforme al cual se reserva una sesión mensual a las iniciativas autonómicas es aplicado de hecho con notable laxitud, como no podía ser de otra manera, supuesta la reducida proporción que las proposiciones autonómicas representan en comparación con las de diputados o Grupos; finalmente, cabe la inclusión en un orden del día de dos proposiciones de ley remitidas por la misma Asamblea autonómica (112).

---

(112) El art. 136.4 del Proyecto de Reglamento del Congreso mencionado en la nota 108 propone establecer expresamente los criterios de inclusión en el orden del día de las proposiciones de ley presentadas por Grupos Parlamentarios, conforme a un sistema de cupo similar al que el vigente RC fija para las proposiciones no de ley. Respecto de las proposiciones de ley autonómicas, el citado precepto se remite simplemente a lo que se determine «por acuerdo de la Junta de Portavoces», por lo que, en principio, y sin perjuicio de la posibilidad de adopción de un criterio distinto, podría seguir operando el sistema actual descrito en el texto.

4. El trámite de toma en consideración se sustancia a través de un debate de totalidad en el Pleno del Congreso (art. 126.4 RC), que se desarrolla conforme a las normas generales (art. 74.2 RC), con la única especialidad de que la defensa de la proposición corresponde a una delegación de la Asamblea proponente integrada por un máximo de tres de sus miembros (arts. 87.2 CE y 127 RC) (113).

a) Los Reglamentos parlamentarios autonómicos contienen diversas previsiones específicas relativas a la designación de los delegados de la Asamblea, aunque no falta alguno que se limita a remitirse a «las normas que, a tal fin, dicte la Mesa de la Cámara, previo acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces» (art. 204.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra).

Respecto de la elegibilidad, diversos Reglamentos la restringen a los diputados presentados por Grupos «cuyos Portavoces se hubieran expresado a favor del ejercicio» de la iniciativa —sin exigir formalmente la pertenencia a tales Grupos— (art. 114 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia), a los diputados pertenecientes a los Grupos «que hayan votado favorablemente el acuerdo definitivo en el Pleno de la Cámara» [art. 134.2.b) del de Canarias] o a los diputados que hubieran votado a favor del acuerdo final [arts. 184.1.a) del aragonés y 178.1.a) del balear] (114).

La determinación del número de delegados a designar corresponde, por regla general, al Pleno de la Asamblea, por mayoría absoluta, aunque en algunos casos no se exige tal mayoría cualificada (arts. 165 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y 120.3 del Reglamento del Parlamento Vasco), no faltando otros en los que parece presuponerse que el número será siempre de tres (arts. 184.1 del de Aragón y 178.1 del de las

---

(113) En caso de que se consuma un turno en contra de la toma en consideración, los delegados tienen derecho de réplica. Ahora bien, teniendo en cuenta que la duración de este turno es sólo de cinco minutos (art. 73.1 RC), en alguna ocasión la Presidencia de la Cámara ha solicitado de los delegados que designen de entre ellos al único orador que intervendrá para replicar, por estimar poco operativo el reparto de tan escaso tiempo entre tres intervinientes (*DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, III Legislatura, núm. 146, 11 de noviembre de 1988, p. 8586). Un supuesto en el que se permitió intervenir en el turno de réplica a los dos delegados de la Asamblea proponente puede verse en el *DSCD*, Pleno y Diputación Permanente, III Legislatura, núm. 180, 4 de abril de 1989, pp. 10461-10463.

(114) *CAPÓ GIOL*, *op. cit.* en nota 38, p. 291, entiende que, puesto que el Reglamento parlamentario catalán no limita expresamente la elegibilidad, ésta no puede restringirse, por lo que es posible que resulten designados delegados parlamentarios que se hayan manifestado contra la proposición, aunque, en tal supuesto, éstos deberán defender la iniciativa ante el Pleno del Congreso, pues así lo exige el propio artículo 87.2 CE.

Islas Baleares) o incluso se establece así expresamente (arts. 171.1 del de Cantabria y 134.2 del de La Rioja).

La competencia para designar a los delegados se confiere al Pleno, salvo en las Cortes de Aragón y en el Parlamento de las Islas Baleares, en los que se atribuye a la Mesa de la Cámara, a propuesta del Presidente y de acuerdo con la Junta de Portavoces [arts. 184.1.b) y 178.1.b) de sus respectivos Reglamentos].

La elección de los delegados se realiza mediante una votación por papeletas, en la que cada diputado puede votar a una sola persona —con la excepción de la Asamblea Regional de Cantabria, en la que, conforme al artículo 171 de su Reglamento, se pueden votar hasta dos (115)— y resultan designados quienes obtengan mayor número de votos.

En principio, nada parece oponerse a la revocabilidad del acuerdo de designación de los delegados y, de hecho, la práctica ha conocido supuestos de sustitución de éstos con posterioridad a la disolución y la nueva constitución de la Asamblea proponente.

b) En alguna ocasión (116) se ha valorado negativamente la posibilidad de que los parlamentarios autonómicos delegados intervengan ante el Pleno del Congreso, por oponerse a una vieja tradición, que limita el uso de la palabra en las sesiones plenarias a los diputados y al Gobierno, por entrañar una presión —siquiera sea simbólica— sobre el Congreso de los Diputados y porque sería preferible que la intervención se produjera en las Comisiones parlamentarias (117), donde hay más margen para la negociación (118).

---

(115) El Reglamento del Parlamento de Canarias dispone que la elección se realizará en la forma que proponga la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, y acepte el Pleno, debiendo la propuesta de aquélla contener «una fórmula de sufragio restringido» (art. 172, al que se remite el art. 134.2.b).

(116) SANTAOLALLA LÓPEZ, *op. cit.* en nota 38, p. 226.

(117) Coincide con tal juicio AJA, *op. cit.* en nota 38, p. 452.

(118) En el íter constituyente, diversas enmiendas propusieron que la defensa ante el Congreso de las proposiciones de ley autonómicas correspondiera a senadores en quienes concurriera la condición de «representantes de los territorios autónomos» (enmiendas núms. 283 y 412 de las presentadas en el Congreso, formuladas, respectivamente, por el Grupo Socialista de Catalunya y por el Grupo Socialista del Congreso, en «Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit. en nota 8, t. I, pp. 256 y 301), o de «representantes de la Comunidad o de las provincias integrantes de la misma» (enmienda núm. 207 de las del Senado, presentada por el señor Gutiérrez Rubio, del Grupo Mixto, en «Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit. en nota 8, t. III, p. 2748). No faltó, por otra parte, alguna enmienda (la núm. 56 del Senado, formulada por el Grupo de Progresistas y Socialistas Independientes, en «Constitución española. Trabajos parlamentarios», cit. en nota 8, t. III, p. 2692) que pretendió sin

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que existen otros sujetos distintos del Gobierno y de los diputados que también intervienen ante el Pleno del Congreso, como el Defensor del Pueblo (arts. 32.4 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y 200.1 RC) y el candidato a Presidente del Gobierno que no ostente la condición de diputado (arts. 99 y 113 CE). De otra parte, la presencia de los delegados de la Asamblea proponente no coarta en absoluto la libérrima voluntad del Congreso para decidir acerca de la toma en consideración. Por el contrario, parece de todo punto natural e ínsito en la propia estructura lógica de un debate que la defensa de la iniciativa constitutiva de su objeto corresponda a su autor. En fin, la repercusión ante la opinión pública de las intervenciones en una sesión plenaria es potencialmente superior a la propia de las que tienen lugar en las Comisiones, y aunque el art. 87.2 CE no parece imponer que la defensa ante el Congreso por la delegación de la Asamblea proponente sólo tenga lugar ante el Pleno en el trámite de toma en consideración, es plenamente coherente con el respeto a la soberanía de las Cortes Generales en el ejercicio de su potestad legislativa que, una vez que el Congreso ha asumido la propuesta autonómica votando a favor de su toma en consideración, el ulterior desarrollo del procedimiento legislativo tenga lugar con exclusión de toda participación de sujetos distintos de los propios parlamentarios y, en su caso, del Gobierno (119).

5. Como se dejó entrever con anterioridad, la frecuencia con la que las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas autonómicas son tomadas en consideración es, relativamente considerada, ostensiblemente superior a la correspondiente a las iniciativas formuladas por los Grupos Parlamentarios del Congreso. Así, la única proposición autonómica presentada en la I Legislatura fue tomada en consideración (120); en la II Legislatura, el número de las iniciativas autonómicas tomadas en consideración fue casi igual que el

---

más la supresión de la facultad de defensa de las proposiciones autonómicas por los delegados de la Asamblea proponente.

(119) Emplea argumentos similares a los expuestos en el texto para defender la intervención de los delegados autonómicos en la sesión plenaria de toma en consideración GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *op. cit.* en nota 38, p. 164. Por su parte, MOLAS-PITARCH, *op. cit.* en nota 38, pp. 148-149, afirman que la participación de aquéllos en las fases de Ponencia o Comisión respondería más bien a «la lógica de la legislación cuasipactada», que si quizá pudiera predicarse de los Estatutos de Autonomía, no es la propia de la legislación ordinaria. En fin, PUNSET BLANCO, *Iniciativas...*, cit. en nota 94, p. 222, entiende que el propio art. 87.2 CE obliga a que la intervención de los delegados se limite al trámite de toma en consideración, ya que no tendría sentido «que la representación continuara en la fase constitutiva congresual y se interrumpiera en la senatorial».

(120) Véase la nota 69.

de las rechazadas, mientras que si se contempla el número total de las proposiciones de ley sometidas al Pleno del Congreso, resulta que éste rechazó más del doble de las que tomó en consideración (121); en fin, aunque en la III Legislatura la proporción de las iniciativas autonómicas que han superado con éxito el trámite de toma en consideración se ha reducido a un cuarto del total de las sometidas al Pleno del Congreso, aquélla es inferior a un séptimo en las proposiciones presentadas por los Grupos Parlamentarios de la Cámara (122).

En la ponderación de esta superior eficacia política de la iniciativa autonómica sobre la parlamentaria debe tenerse en cuenta, además de la incidencia de la exigencia de mayoría absoluta en gran número de las Asambleas autonómicas —en los términos que se expusieron—, la circunstancia de que el número de proposiciones remitidas por Asambleas dominadas por el mismo partido que ostenta la mayoría en las Cortes Generales es proporcionalmente superior al de las presentadas por el Grupo Parlamentario mayoritario del Congreso de los Diputados, ya que, hasta el momento, las consideraciones ideológico-políticas parecen haber dominado sobre las estrictamente territoriales en la valoración que el Pleno del Congreso hace de las iniciativas autonómicas (123). En todo caso, no parece aventurado afirmar que, en tal valoración, la desconfianza que, según un sector doctrinal, ha llegado a caracterizar las relaciones entre los poderes públicos territoriales (124), no es tan evidente como quizá pudiera serlo en otros ámbitos.

(121) Siete fueron las proposiciones de ley autonómicas rechazadas en la II Legislatura y seis las tomadas en consideración, por más que en la valoración de esta última cifra debe tenerse en cuenta que tres de ellas eran de idéntico contenido y fueron tramitadas acumuladamente (véase la nota 31), y otra se acumuló a un proyecto de ley (la proposición de ley presentada por el Parlamento de Cataluña sobre autorización al Gobierno a otorgar la concesión a la Generalidad de Cataluña de un tercer canal de titularidad pública, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 29, que se acumuló al Proyecto de Ley Reguladora del Tercer Canal de Televisión; véase al respecto la *Memoria de la II Legislatura, 1982-1986*, cit. en nota 70, p. 149). En conjunto, y computando todas las proposiciones de ley —de cualquier origen, incluido el autonómico—, el Pleno del Congreso rechazó 47 y tomó en consideración 23 en la II Legislatura.

(122) A lo largo de la III Legislatura, el Pleno del Congreso ha tomado en consideración 3 de las 12 proposiciones de ley autonómicas y 13 de las 95 proposiciones de ley de Grupos Parlamentarios que se le han sometido.

(123) Los diputados elegidos en las circunscripciones comprendidas en el ámbito territorial de las Comunidades proponentes no han roto, ciertamente, la disciplina impuesta por sus Grupos Parlamentarios en la votación de las correspondientes iniciativas.

(124) Véase S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Estudio preliminar», en *Pasado, presente y futuro de las Comunidades Autónomas*, cit. en nota 38, pp. 54-57 y 60-62.

6. Por último, debe señalarse que el acuerdo del Pleno del Congreso por el que se rechaza la toma en consideración de una proposición de ley constituye un «acto parlamentario libre en cuanto al fin», por lo que es «impracticable» el examen de la conformidad a Derecho de su fondo y, en consecuencia, inadmisibile el recurso de amparo contra él interpuesto (125).

### E) *Tramitación posterior*

Si la proposición de ley autonómica es tomada en consideración por el Pleno del Congreso, su tramitación posterior se ajustará a lo establecido para las proposiciones de ley presentadas por diputados o por Grupos Parlamentarios (art. 127 RC), respecto de las que el art. 126.5 RC se limita, a su vez, a remitirse al procedimiento establecido para los proyectos de ley, «correspondiendo a uno de los proponentes o a un diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno». En virtud de la remisión que el art. 127 realiza al 126, podría sostenerse que la presentación de la proposición de ley ante el Pleno cuando se vaya a debatir el dictamen de la Comisión a ella relativo, a la que alude el art. 118.1 RC, debe realizarse, supuesto que tenga lugar, por un delegado de la Asamblea proponente (126), aunque la práctica no registra hasta el momento ningún caso en que tal posibilidad se haya actualizado, y probablemente no resulta totalmente ajustada a la necesaria independencia de las Cortes Generales en la tramitación de una propuesta ya asumida como propia por el Congreso de los Diputados (127).

## VI. EXTINCION DE LAS PROPOSICIONES DE LEY AUTONOMICAS

Las proposiciones de ley remitidas por las Asambleas de las Comunidades Autónomas dejan de tener existencia como tales por diversas causas, de las que algunas ya han sido expuestas: inadmisión a trámite; disconformidad del Gobierno, aceptada por la Mesa del Congreso, con la tramitación de las que tengan implicaciones financieras o sean contrarias a una delegación legislativa en vigor, y rechazo de su toma en consideración por el Pleno. Además, las proposiciones de ley autonómicas se extinguen por su aprobación

(125) Así, Auto del Tribunal Constitucional 659/1987, cit. en nota 63, fund. juríd. 2.º, p. 1159.

(126) Tesis de GIL-ROBLES y GIL-DELGADO, *op. cit.* en nota 38, p. 164.

(127) En términos similares, GARCÍA MARTÍNEZ, *op. cit.* en nota 38, p. 264.

por las Cortes Generales —y, por ende, su conversión en Ley—, por su retirada y por su caducidad. De estas dos últimas causas de extinción se da cuenta seguidamente.

#### A) *Retirada*

Del art. 129 RC resulta que, antes de la toma en consideración, la retirada tendrá lugar a voluntad del proponente, pero, con posterioridad a ella, requerirá acuerdo del Pleno del Congreso, aunque éste puede venir precedido, claro está, de una solicitud no vinculante de la Asamblea proponente. Los Reglamentos parlamentarios autonómicos no prevén ningún procedimiento para la adopción del acuerdo de retirada, aunque, en virtud del principio del *contrarius actus*, parece necesario, con carácter general, un acuerdo adoptado por la Asamblea en sesión plenaria y, en su caso, con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros.

#### B) *Caducidad*

Hay que distinguir según que la Cámara disuelta sea el Congreso de los Diputados o la Asamblea proponente.

##### 1. *Disolución del Congreso de los Diputados*

Dispone el art. 207 RC 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».

Pues bien, al amparo del amplísimo tenor literal de este precepto, la práctica seguida con ocasión de la disolución del Congreso en la I y II Legislaturas consistió en tener por caducadas las proposiciones de ley autonómicas pendientes de tramitación en el momento de la disolución y, por consiguiente, en exigir una nueva presentación de la iniciativa por la Asamblea remitente una vez constituidas las nuevas Cortes. El rigor de este criterio se matizó, no obstante, en tres direcciones: *a)* no se consideraba necesario que en la Asamblea autonómica se siguiera nuevamente todo el procedimiento legislativo, sino que se admitía como bastante un simple acuerdo plenario de mantenimiento de la iniciativa y de confirmación de los delegados designados para su defensa (posibilidad esta expresamente consagrada por el artículo 174.1 del Reglamento del Parlamento catalán, en la redacción acordada en la reforma de 1987); *b)* yendo aún más lejos, no se objetaba a la admisión

a trámite del escrito por el que se presentaba nuevamente la proposición de ley por el hecho de que no se acompañara de certificación del acuerdo plenario correspondiente o de que se omitiera toda referencia a la existencia de éste, y c) no se estimaba necesario acompañar nuevamente al escrito por el que se manifestaba la voluntad de mantenimiento de la iniciativa el texto de la proposición de ley, su Exposición de Motivos y sus antecedentes, sin perjuicio de que la Mesa del Congreso, al admitir a trámite la iniciativa reiterada, ordenaba que su texto, en los términos en que había sido remitido con ocasión de la presentación inicial, fuera publicado de nuevo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*.

No obstante los generosos términos del art. 207 RC, el criterio expuesto ha sido abandonado con ocasión de la disolución de la Cámara en la III Legislatura, declarándose que no es necesario presentar otra vez tras la constitución del nuevo Congreso de los Diputados las proposiciones de ley autonómicas pendientes en el momento de la disolución, sin perjuicio de que en el seno de aquél haya de iniciarse nuevamente el procedimiento, que se entiende retrotraído, en virtud de la independencia de las nuevas Cortes, al momento mismo de la calificación de las iniciativas por la Mesa de la Cámara.

La nueva tesis se funda en poderosos argumentos, que permiten estimarla preferible a la anterior y se exponen a continuación. Ante todo, y con carácter general, puede sostenerse que la caducidad no afecta a las iniciativas presentadas por sujetos externos a la Cámara que no cesan como consecuencia de la disolución de ésta, pues, subsistente el autor de una iniciativa, no hay ningún motivo para suponer, en tanto no exprese lo contrario, que ha modificado su voluntad manifestada en la presentación de aquélla. Cabe invocar, además, el art. 14 LOILP, la práctica seguida por la propia Mesa del Congreso en relación con determinados tipos de iniciativas, como los suplicatorios remitidos por el Tribunal Supremo y los informes presentados por el Tribunal de Cuentas, y, fundamentalmente, la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del art. 207 RC en un supuesto relativamente similar al de las proposiciones de ley autonómicas. En efecto, el intérprete supremo de la Constitución no estimó producida infracción de aquel precepto reglamentario por el hecho de que la Mesa del Congreso de los Diputados constituida en la II Legislatura ordenara de oficio la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, con el fin de reiniciar su tramitación, del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León que la Asamblea de Parlamentarios constituida al efecto había remitido al Congreso de los Diputados en la anterior Legislatura. El Tribunal Constitucional afirmó que la caducidad «obedece al principio de representatividad de la Cámara,

en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes, cuando así lo permita su naturaleza», como ocurría con el mencionado Proyecto de Estatuto, el cual, una vez publicado en la I Legislatura en el *Boletín Oficial de las Cortes*, «había quedado ya desvinculado del órgano que le dio origen y que agotó con ello su función» (128). Aunque el supuesto contemplado por este fallo no es, ciertamente, idéntico al de las proposiciones de ley autonómicas, ya que las Asambleas remitentes no agotan su función con la remisión, la declaración general formulada por el Tribunal Constitucional sí comprende en su ámbito a aquéllas, prestando, en unión de los restantes argumentos, aval más que suficiente a la señalada modificación de criterio.

## 2. *Disolución de la Asamblea proponente*

Por aplicación analógica de lo dispuesto por el art. 129 RC en relación con la retirada, parece claro que, si la proposición de ley autonómica ha sido ya tomada en consideración por el Pleno del Congreso, la disolución de la Asamblea proponente carece de eficacia sobre la vida de aquélla.

Más problemático es el supuesto de las proposiciones aún no sometidas al trámite de toma en consideración. La línea argumental que justifica la exclusión de las proposiciones autonómicas del ámbito de aplicación del art. 207 RC conduce asimismo a defender su caducidad, pues la desaparición de un sujeto debería conllevar la de las iniciativas por él presentadas. La aplicación de este último criterio con ocasión de la extinción de las Agrupaciones de Diputados y de la pérdida por los diputados de su condición de tales con anterioridad a la disolución constituye un importante respaldo para aquella tesis.

En la práctica, sin embargo, se ha impuesto el criterio, al que parece acogerse también algún Reglamento parlamentario autonómico (129), y que

(128) Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, fund. juríd. 6.º, JC, t. X, p. 19. En favor de la tesis expuesta en el texto se manifiestan MOLAS-PITARCH, *op. cit.* en nota 38, pp. 62-63.

(129) El art. 174.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece, en la redacción adoptada tras la reforma aprobada por el Pleno en su sesión del 15 de octubre de 1987, lo siguiente: «Si el Parlamento de Cataluña se disolviese antes de haberse llevado a cabo la defensa de una proposición de ley presentada en la Mesa del Congreso de los Diputados, el Pleno del Parlamento, de acuerdo con el art. 140.3 del Reglamento, podrá designar a los nuevos diputados que deberán defenderla en el Congreso de los Diputados o, a propuesta de la Junta de Portavoces, por mayoría absoluta, podrá acordar la retirada de la proposición de ley presentada.» En la doctrina, se manifiesta partidario de tal criterio PUNSET BLANCO, *op. cit.* en nota 38, p. 66.

podría ampararse en el argumento de que la Asamblea proponente no se extingue como institución y sólo ve modificada su composición personal, consistente en excluir la caducidad de la iniciativa y esperar a que la nueva Asamblea manifieste su voluntad acerca de su mantenimiento o su retirada, entendiéndose, en defecto de manifestación expresa, tácitamente mantenida aquélla (130).

---

(130) Como consecuencia del criterio expuesto en el texto (que en la doctrina defiende PUNSET BLANCO, *Iniciativas...*, cit. en nota 94, p. 223), y en ocasiones a solicitud de la propia Asamblea proponente, las proposiciones de ley autonómicas no se incluyen en el orden del día de las sesiones plenarias del Congreso, para su toma en consideración, mientras dura el interregno en la correspondiente Asamblea. Algún Reglamento parlamentario autonómico contiene, no obstante, las previsiones dirigidas a posibilitar tal inclusión: «Previamente a la expiración del mandato parlamentario, los diputados representantes del Parlamento que no sean miembros de la Diputación Permanente podrán ser sustituidos por miembros del mismo Grupo Parlamentario que lo sean de aquélla» (art. 172.2 del de Canarias).

